

# O papel do Ministério Público na recomposição da confiança da população nas Instituições Políticas brasileiras (2015-2018).

**Davi Carlos Fagundes Filho**

Orientador: Professor Doutor José Luís Jacinto

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política

*Lisboa*  
*2020*

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	3
Capítulo 1 – As funções do Ministério Público como órgão de poder.....	11
1. O Ministério Público como órgão de Poder.....	11
1.1 O Ministério Público e o Regime Democrático.....	15
1.2 O Ministério Público e a Ordem Pública.....	19
1.3 O Ministério Público e interesses sociais e individuais indisponíveis.....	24
Capítulo 2 – A intervenção do Ministério Público nos casos de corrupção.....	29
2. Judicialização da corrupção.....	29
2.1 A corrupção como um fenómeno político e a restituição da ordem pública.....	35
2.2 A publicidade dos atos do Ministério Público no combate à corrupção.....	42
Capítulo 3 – A dinâmica entre a atuação do Ministério Público e a percepção social.....	47
3. Opinião Pública e opinião publicada: duas realidades políticas diferentes.....	47
4. A articulação entre opinião pública e confiança dos cidadãos: dificuldades conceituais.....	48
4.1 A cobertura midiática da atuação do Ministério Público.....	52
4.2 Legitimidade jurídica e legitimidade política do Ministério Público.....	56
CONCLUSÃO.....	62
BIBLIOGRAFIA.....	66

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação é apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Mestrado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

A temática escolhida para a investigação foi a da recomposição da confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Com base na obra Francis Fukuyama (2014), as instituições políticas elementares ao desenvolvimento político no mundo contemporâneo são: o Estado, o primado da Direito (*rule of law*) e Democracia. O Estado é “uma autoridade central que exerça o monopólio da força legítima no seu território para manter a paz e zelar pelo cumprimento da lei” (Fukuyama, 2014a, p. 12). O primado do Direito é “entendido como regras que são vinculativas até para os agentes mais poderosos da sociedade (...)” (Fukuyama, 2014a, p. 22)<sup>1</sup>. No que toca à Democracia, a principal característica discutida por Fukuyama (2014a, pp. 23-24) é a da responsabilização dos governantes, apontando para o desgaste das formas anteriores de governo.

O tema que restringiu a abrangência dessa temática é a da atuação do Ministério Público como órgão capaz de participar na recomposição da confiança na sociedade brasileira nas instituições políticas, contextualizadas na própria temática. Na formulação do trabalho, utilizamos duas abordagens delimitativas de nossa pesquisa: (1) a da democracia regenerativa (García, 2016), que se direciona para uma reparação dos valores e princípios democráticos que tenham passado por agressões no campo político e que se restauram através das novas formas de participação democrática, que inclui, entre outras, a transparência que se exige dos governantes perante os governados e, acima de tudo, a defesa das instituições políticas que lhe dão sustentação; e (2) a do fenómeno das reorganizações dos sistemas políticos nos regimes democráticos, derivado

<sup>1</sup> De se notar que Fukuyama (2014a, pp. 22-23) diz que o primado do Direito tem origem na religião. Ele demonstra como os brâmanes e os ulemás estabeleciam relações de hierarquia com os guerreiros, no primeiro caso (xátrias, que detinham o poder político) e sobre os cádis ou juizes, no segundo. E afirma, ainda que, na Europa Ocidental, a Igreja Católica foi sua grande impulsionadora, porque ela “emergiu como um agente político centralizado, hierárquico e rico em recursos, cujo comportamento podia afetar de forma drástica o destino político de reis e imperadores” (Fukuyama, 2014a, p. 22). Segue adiante, afirmando que, na Europa Ocidental, “o Direito foi a primeira das três grandes instituições a emergir” (Fukuyama, 2014a, p. 23).

do paradoxo apontado por Teixeira (2018, p. 28), que se pode explicar como, por um lado, numa desconfiança dos cidadãos perante ao “funcionamento concreto do regime democrático” e, por outro, “a adesão largamente maioritária dos cidadãos aos valores, normas e princípios inerentes” a esse regime. Poderíamos ter adotado outras abordagens teóricas, mas escolhemos esta por força de importância para descrever algo baste presente na realidade brasileira, contando com uma bibliografia suficiente e adequada para explicar a problemática que nos dispomos a desenvolver.

O objeto de estudo que escolhemos para exemplificar a nossa pesquisa é a atuação do Ministério Público no exercício da atividade judiciária, como órgão auxiliar da atividade jurisdicional para a recomposição da confiança da sociedade nas instituições brasileiras, com uma limitação temporal entre 2015 e 2018. A escolha deste marco temporal está diretamente associada aos processos judiciais, instaurados nesse espaço temporal, nos quais o Ministério Público atuou na recolha de provas e apresentação de denúncias contra representantes políticos e gestores de alto nível da Administração Pública brasileira. Esses processos tinham por fundamento a prática de crimes de variados tipos e, dessa forma, colocavam em causa o funcionamento de diversas instituições democráticas.

Quando utilizamos o termo “recomposição” em relação à confiança nas instituições políticas brasileiras, queremos significar, por um lado, a necessária recuperação da confiança que os órgãos de poder do sistema político brasileiro carecem para cumprirem os desideratos que lhes competem e, por outro lado, o reforço da legitimidade e legalidade desses órgãos perante a sociedade civil. Entre o “ser” e o “dever-ser” das leis e regulamentos e até, com maior propriedade, do texto constitucional em vigor, existe uma diferença que alimenta o descrédito dos cidadãos nas instituições democráticas e os afasta da participação democrática e cidadã. Recomposição será assim um termo que, no nosso trabalho, poderá considerar-se equivalente a reparação, recuperação e manutenção da confiança nas instituições políticas brasileiras.

Tendo em vista o extenso rol de crimes praticados contra a ordem pública, iremos nos focar somente nos crimes de corrupção. Tal importância tem este facto, que consideramos introduzir no presente trabalho um capítulo exclusivo sobre a intervenção do Ministério Público no combate à corrupção, como órgão auxiliar da Justiça (para

utilizar a expressão literal do artigo 33 da Constituição Federal brasileira). Salientamos que essa abordagem não tem a finalidade de estudar as classificações e níveis de análise sobre o fenômeno da corrupção, mas tão só enquadrá-la no momento histórico político escolhido na delimitação temporal desta dissertação, no qual, se tornaram pública e amplamente divulgadas diversas ações do Ministério Público frente às investigações de crimes de corrupção que levaram à prisão de personagens importantes da vida econômica, política e social brasileira.

Pensamos que a utilização da democracia regenerativa como uma metáfora sobre como os diversos órgãos e funções que compõem o corpo social atuam para reestabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições político-democráticas. O paradoxo da desconfiança e da reconciliação democrática também serve de pano de fundo para compreender essa realidade, posto que se sobrepõem duas concepções que entendemos ser complementares: uma organicista – que aborda a sociedade como um organismo vivo – e outra mecanicista – que integra o papel das instituições e sua funcionalidade técnica como aparato procedimental que reorganiza a ordem pública corrompida.

As primeiras referências científicas encontradas sobre democracia regenerativa remontam à obra de Thomas W. Redhead que, apresentando suas observações sobre a Revolução Francesa, no Tomo I da obra “The French Revolutions” (1848/1849), ressalta que um dos ideais revolucionários era o estabelecimento de uma fraternidade universal, como “o grande objetivo, como se gabava, da democracia regenerativa” (Redhead, 2012, p. 159)<sup>2</sup>. Posteriormente, detectou-se uma nova proposta acerca do tema, em Edgar Litt (1973) que, escrevendo aos seus alunos e demais pesquisadores sobre os desafios da democracia estadunidense, cita o termo como um tipo de ação para o “restabelecimento das capacidades de uma cidadania democrática que incorpore a esperança de um futuro regenerativo da democracia” (Litt, 1973, p. viii)<sup>3</sup>. O emprego do termo “democracia regenerativa” tem por escopo maior relembrar a própria noção aristotélica de geração e de corrupção, a que estão submetidos os elementos da natureza que se geram e se decompõem: se constituem como “ser” e se degeneram como “não-ser”, modificando sua estrutura inicial em caminho à sua própria destruição (Bignotto, 2012). Ainda, somos constantemente remetidos à obra de Benigno García (2016), que

<sup>2</sup> Tradução nossa.

<sup>3</sup> Tradução nossa.

expõe como as diferentes formas associativas entre organismos da sociedade civil e instituições estatais podem contribuir para a melhoria da democracia e o controle sobre a ordem pública e institucional.

O tema escolhido está diretamente ligado à legitimidade das instituições políticas: às expectativas dos cidadãos sobre a manutenção da ordem política e jurídica e, conseqüentemente, ao combate à corrupção, autoritarismo e quando um administrador ou gestor público permite ou comanda que um de seus servidores pratique ato ou ocupe cargo diferente do que lhe foi atribuído pela legislação (ato qualificado, em Direito Administrativo, como desvio de função (Slaughter, 2014). O que este projeto de pesquisa tenta estabelecer é uma conexão entre a responsividade do Ministério Público – não apenas no combate à ilegalidade, mas como titular do direito de provocar as instâncias do Poder Judiciário para que efetuem não apenas a defesa do princípio da legalidade, mas que exerçam o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos – seguindo a perspectiva de Francis Fukuyama (2014b), sobre a importância do princípio da legalidade para a composição da governabilidade, somando-se tal valor axiológico ao Estado e à Democracia.

Como já havia sido abordado por Samuel Huntington (1975), a confiança dos cidadãos nas instituições políticas correlaciona-se com a polarização ideológica e com o declínio da intensidade de participação política de forma cíclica: quando os interesses dos cidadãos não encontram ou encontram correspondência com as políticas públicas implementadas (Huntington, 1975). Significa dizer que, quando os interesses dos cidadãos são traduzidos em políticas públicas, há aprofundamento da confiança política, caso contrário, surge um aumento da desconfiança política. Ainda de acordo com Huntington, ao se sentirem negligenciados perante as distorções promovidas por autoridades públicas que se utilizam das instituições, corrompendo-as, dá-se início a um processo cíclico no meio social, caracterizado por três fases: “(1) aumento da participação política e polarização político-ideológica; (2) aumento da desconfiança e diminuição da eficácia política entre os indivíduos; (3) sensação de decréscimo na participação política” (Huntington, 1975, p. 84)<sup>4</sup>.

Importante será referir aquilo a que Conceição Pequito Teixeira chama de “paradoxos democráticos” (Teixeira, 2018, pp. 9-29), em que, por um lado, se parece

<sup>4</sup> Tradução nossa.

assistir a um retrocesso das democracias no mundo, tal fato, por outro lado, é desmentido empiricamente. A diversidade de experiências democráticas será, talvez, a explicação para essa aparente incongruência. Explica Teixeira:

São assim vários os autores que, desde o final do século XX e início do século XXI, têm sublinhado que as democracias industriais avançadas (...) enfrentam atualmente uma espécie de *malaise of the spirit*, ou seja, uma atitude profundamente crítica e negativa dos eleitorados nacionais em relação à democracia, que se traduz menos na preferência por soluções alternativas de tipo autoritário e mais no aperfeiçoamento da própria democracia. Numa ideia: na qualidade da democracia (Teixeira, 2018, p. 28).

Tomando por base os ensinamentos de Conceição Pequito Teixeira, pode-se afirmar que, ao contrário de abandonar a proteção conferida pelo sistema democrático para os valores e anseios dos cidadãos, as críticas que se fazem aos regimes democráticos visam aprofundar os mecanismos políticos da própria democracia.

Na “linha da frente” da democracia estão os seus procedimentos e instituições e é neste sentido que queremos acentuar a importância dessas instituições na relação entre os cidadãos e o regime político. Como diz Pequito Teixeira:

As instituições e seu modo de funcionamento são relevantes para moldar a relação entre os cidadãos e o regime político, na medida em que asseguram a efetividade dos procedimentos democráticos e envolvem a percepção sobre se o sistema político funciona de acordo com sua justificação normativa (Teixeira, 2018, p. 72).

Com base nesta problemática, é formulada a seguinte pergunta de partida: de que forma o Ministério Público brasileiro atua politicamente no sentido de assegurar a confiança da população brasileira nas suas instituições políticas?

Conforme observamos em Huntington (1975, p. 84), a confiança da população nos órgãos de poder é um dos fatores que levam à continuidade dos regimes políticos ou, de maneira menos efusiva, à manutenção e exercício do poder pelos atuais grupos políticos que ocupam tais órgãos. Em seara de exemplificação, cumpre ressaltar o papel desempenhado pelo Ministério Público Federal na Ação Penal 470, instaurada no Supremo Tribunal Federal, culminou com a prisão dos representantes políticos que estiveram envolvidos em atos de corrupção – ação na qual foram condenados os dois maiores líderes do Partido dos Trabalhadores (PT), José Dirceu e José Genuíno. Ainda, como exemplo, cita-se o caso da Operação Lava Jato, que condenou o ex-Presidente

Luís Inácio Lula da Silva, por supostos envolvimento no desvio de dinheiros públicos advindos da estatal brasileira Petrobrás S./A.

O caminho para a verificação dessa premissa – e com base nas evidências factuais da política brasileira atual -, fica estabelecido como objetivo geral: Compreender as formas de atuação do Ministério Público brasileiro que implicam na recomposição da confiança dos cidadãos nas instituições políticas brasileiras.

Em razão do objetivo geral escolhido, são apresentados objetivos específicos:

- 1) Delimitar o campo de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das funções que ele detém.
- 2) Avaliar a intervenção do Ministério Público perante os casos de desvio de finalidade cometidas por entidades públicas e privadas.
- 3) Descrever as ações produzidas pelo Ministério Público perante os casos de corrupção, em vista a legitimidade dessa atuação e da cobertura que é feita pelos media sobre o assunto.

A metodologia que guia esta dissertação é qualitativa, tendo por base a recolha de fontes secundárias que indiquem a conexão entre os conceitos desenvolvidos no corpo do trabalho e as práticas políticas evidenciadas. Para isso, utiliza-se o método dedutivo: parte-se de uma abordagem macropolítica, sobre a própria organização do Ministério Público como um autêntico aparelho de Poder que integra os órgãos estatais (Moreira, 2012, p.23), no primeiro capítulo, descendo para as componentes particulares do problema apresentado nesta dissertação, quais sejam, a defesa das instituições democráticas e dos direitos civis e políticos dos cidadãos. A metodologia qualitativa utiliza a lógica para perfazer uma verificação da realidade, tendo como base os fenômenos políticos observados e, por essa razão, tende a facilitar a compreensão desses fenômenos a partir de diversas abordagens científicas sobre um determinado assunto. Ela não se predispõe a elaborar dados primários e submetê-los à observação crítica. Porém, foram colocados de lado a elaboração de questionários, entrevistas e outras formas de coleta de dados primários, vez que esta dissertação se propõe a fazer uma revisão crítica da literatura. A coleta de fontes secundárias e a sua subsunção à revisão



bibliográfica tem a função de preencher essa lacuna trazida pela ausência de pesquisa de campo.

Ademais, para compor uma análise objetiva da problemática estudada, procurou-se efetuar um distanciamento do investigador e o objeto de estudo escolhido. Em primeiro lugar, a avaliação dos fenômenos políticos é feita com base nos factos contidos em processos judiciais, perfazendo-se não somente uma leitura articulada entre os dispositivos legais e as decisões políticas tomadas. Saliente-se que mesmo o Judiciário, como aparelho de Poder, tem as suas pautas políticas, quando sua atuação é regulada por mecanismos processuais que dão importância ou desvalorização as causas que lhes são submetidas, mediante a política judiciária adotada em cada momento histórico.

A importância desta investigação sobre a natureza e a atuação do Ministério Público no domínio da Ciência Política é cientificamente relevante estando diretamente ligada a três fenômenos de natureza estritamente política e que são muito bem delineados por Adriano Moreira (2012, p. 23): (1) a defesa da sociedade civil, que é o agrupamento humano que, no caso brasileiro, é detentor da titularidade da soberania e necessita que as instituições políticas (Estado, primado do Direito e Democracia) sejam asseguradas pela atuação direta de órgãos de poder e do aparato organizado para tais fins; (2) a defesa do Estado, que é a própria tradução da organização política (interna e externa de uma sociedade); e (3) controle do aparelho de Poder estatal, isto é, das instâncias governativas, que estão vinculadas às regras da legislação e aos valores políticos constantes no direito positivado (*vis-à-vis*, na Constituição brasileira vigente).

Justifica-se a elaboração deste trabalho por força do suporte teórico que foi incorporado a partir do elenco de funções mínimas e ativistas do Estado, fornecido por Francis Fukuyama (2014, p. 84): “Funções Mínimas: fornecimento de bens públicos puros; defesa da lei e ordem; direitos patrimoniais; gestão macroeconômica; saúde pública; promoção de cuidado; proteção dos pobres (...); Funções ativistas: política industrial; redistribuição de riqueza”. Para tanto, os conceitos que utilizamos serão operacionalizados ao longo do texto, de forma a que cada um dos capítulos apresente uma estrutura própria mas articulada com os restantes.

Desta forma, no capítulo 1, discorreremos sobre as funções orgânicas do Ministério Público, como um órgão auxiliar à função jurisdicional para a garantia da

ordem pública, dentro de um sistema presidencialista, num regime democrático garantidor da representação política universal e pluralista. No capítulo 2, oferecemos uma explicação sobre a judicialização da corrupção como um aspecto da judicialização da política – tendo em vista que nos concentramos na questão da manutenção da lei e da ordem como um dos critérios de recomposição da confiança da população nas instituições públicas do regime democrático – que pressupõe a publicidade e a transparência dos atos dos órgãos de poder. No capítulo 3, discorremos sobre como a confiança dos cidadãos pode ser construída, utilizando como argumento maior a força dos meios de comunicação tradicionais e aqueles que compõem a nova sociedade de informação digital. Por fim, em nível de conclusão, fazemos uma revisão crítica quanto à função do Ministério Público como um órgão essencial à democracia, tendo em vista a miríade de papéis que desempenha junto à sociedade brasileira.

## Capítulo 1 – As funções do Ministério Público como órgão de poder

### ***1. O Ministério Público como órgão de Poder***

O primeiro passo para identificar a hipótese de o Ministério Público ser um órgão de Poder e, como tal, estar apto a interferir junto às demais instituições para o combate à corrupção, abuso de autoridade e defesa dos interesses públicos ressalta do modelo jurídico que o estabelece, constitucionalmente. Nos termos do art.º 127 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016), incumbe aos membros do Ministério Público “(...) a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Da forma como está previsto constitucionalmente, é preferível examinar cada um dos elementos que compõem a sua atividade – aqui entendidos como conceitos operacionais – para, depois, desenvolver a questão da relação entre as funções orgânicas desses magistrados para, depois, verificar como isso pode influenciar a confiança dos cidadãos.

O modelo de Estado de Direito cria as instituições públicas e reconhece ou define o conjunto de cidadãos que podem participar politicamente no poder – elegendo representantes ou concorrendo em eleições -, atribui-se-lhe a existência de uma ordem pública legal (Quinault & Stevenson, 1974; Card, 2000). Todavia, quando o paradigma de Estado de Direito é acrescido da condição de ser Constitucional, surge um conjunto normativo superior, que passa a servir de modelo jurídico e político de governação, tendo em vista dois fatores determinantes: a soberania estatal, que se converte no poder de mando e, quando necessário, reforço desse poder por meio da força (coação) e, ainda, o próprio exercício dessa soberania passa a ser condicionada à observância das regras jurídicas convencionadas para a consecução dos seus fins (Lara, 2017).

Ainda, em bibliografia citada anteriormente, Francis Fukuyama (2014b, pp. 55-56) elenca as três instituições políticas essenciais para que se considere a existência de um governo: o Estado, a Democracia e o primado do Direito. O Estado contemporâneo, como estrutura de organização política, fica estruturado conforme regras específicas – consagradas em constituições -, que traçam limites de atuação de cada um de seus órgãos de atuação – quer se trate daqueles diretamente relacionados ao comando da

ordem pública, quer se trate daqueles que prestam serviços e praticam atos burocráticos, independentemente de sufrágio. A Democracia surge como um elemento de separação entre os regimes autoritários e a anarquia, por meio da participação indireta dos eleitores na escolha de representantes dos aparelhos de Poder – que no sistema continental europeu e grande parte do mundo, são o Poder Legislativo e o Executivo. E o princípio da legalidade resulta da concepção de que todos os atos praticados pelas autoridades governativas terão como substrato uma autorização legal, passível de responsabilização (Fukuyama, 2014b, pp. 106-108).

Observamos, inclusive, que o foco nas instituições políticas pode ser uma das áreas de estudo específico da Ciência Política. De facto, com o debacle da confiança das populações ocidentais com os procedimentos institucionalizados da democracia representativa, já no final do século XIX e início do século XX, foi sendo dada uma maior atenção ao estudo das instituições: primeiro, centrando suas análises no próprio Estado e suas estruturas organizacionais internas (Easton, 1985), sendo, portanto, a abordagem inicial do institucionalismo; depois da Segunda Guerra Mundial, a formação de um novo arcabouço teórico-metodológico trouxe a lume para os estudos da Ciência Política um positivismo oriundo das Ciências Naturais que, aliás, a própria Ciência Política queria para si (Berndtson, 1975; Berndtson, 1997). É somente a partir dos anos de 1980 que a montante das investigações sobre a ampliação da democracia – e concomitante com a globalização – trouxe consigo uma abordagem neoinstitucionalista, procurando colmatar as críticas de falta de participação nas democracias representativas (Przeworski, 2004). É nesta altura que a literatura da Ciência Política se volta para a análise que as diversas instituições políticas, como, o sistema de governo, o sistema partidário e a organização do Estado, entre outras, exercem sobre o desenvolvimento socioeconómico e mesmo sobre a qualidade da democracia (Teixeira, 2018; Przeworski, 2004).

Se relacionarmos confiança dos cidadãos com as instituições políticas, teremos de chegar à conclusão de que o descontentamento popular não é necessariamente alicerçado no mal desempenho das instituições democráticas, nomeadamente nos governos. Aliás, a que ter em conta que para não se cair em populismos, os governos não devem simplesmente querer popularidade em detrimento do interesse público, em particular, e da democracia, em geral. A propósito disso diz Ana Maria Belchior (2015):

“há que reconhecer que o recente aumento da desconfiança política em muitos países ocidentais não é mera consequência da necessidade de os governos atuarem para o bem comum, e por isso de forma independente da opinião pública” (p. 30).

O conceito de responsabilização, neste âmbito, incorpora duas formas reativas dos órgãos estatais perante irregularidades e ilegalidades praticadas pelos membros de cargos eletivos dos poderes constitucionais (via de regra, Executivo e Legislativo). A primeira é política: por meio do sufrágio, as elites políticas antagônicas e que desejam aceder ao Poder utilizam-se dos erros praticados pelos representantes políticos durante a corrida eleitoral para influenciar a opinião pública. Este é um dos primeiros aspectos da problemática desta pesquisa que toca na questão da confiança dos cidadãos em relação às instituições, pois, podendo exercer o sufrágio, podem retirar dos cargos aqueles políticos que estiveram ou estejam envolvidos em práticas delituosas e irregulares (Martins, 2010). A segunda é jurídica: o Poder Judiciário, inerte até o oferecimento de alguma denúncia ou queixa-crime, recebe uma petição inicial e que instaura um processo judicial para apuração de responsabilidades constantes da acusação, avaliando provas e testemunhos para, ao fim dos procedimentos e ritos processuais, exarar uma sentença judicial de cumprimento obrigatório em relação àqueles que são considerados culpados, conforme os trâmites do devido processo legal (Aranha, 1999; Lopes Júnior, 2004).

Como o Judiciário é regido pelo princípio da inércia processual, só pode iniciar a sua função jurisdicional mediante provocação de pessoas físicas ou jurídicas habilitadas legalmente (Lopes Júnior, 2004). No sistema presidencialista, o Judiciário exerce um papel de controle externo das atividades dos outros poderes, quando, por exemplo, embarga um ato administrativo, ou quando suspende a validade de uma lei. Entretanto, como a Constituição Federal é o arcabouço de interpretação e aplicação das Leis (*lato sensu*) pelo Judiciário e, com a incorporação de valores políticos e outros derivados dos tratados internacionais de Direitos Humanos, ela foi redigida com diversos princípios não positivados – que carecem de uma definição legal para sua aplicação, deixando os magistrados e, ainda, advogados, defensores públicos e membros do *parquet* como intérpretes de valores como: cidadania, dignidade da pessoa humana, igualdade, fraternidade e outros (Cambi, 2016). Enquadrando a questão do papel do Ministério Público nesse contexto, significa dizer que, como autor da ação, o MP apresenta a sua

interpretação da legislação, que poderá ou não ser aceita pelo órgão julgador – seja em primeira, ou segunda instância e, também, nos casos levados aos recursos ordinários (perante o Superior Tribunal de Justiça, sobre a interpretação das leis federais) e extraordinários (diante do Supremo Tribunal Federal, que versem sobre matéria constitucional) (Cambi, 2016).

Porém, o que demonstra a característica do MP como um órgão de poder não é necessariamente a sua autonomia funcional, ou financeira, nem sua independência em relação aos demais poderes – visto que, em teoria, seria um órgão meramente burocrático. O que nos leva à percepção de que a prática contraria a teoria são os casos em que o Chefe do Ministério Público, em qualquer de suas unidades, decide arquivar casos de denúncias de corrupção que, embora fartamente provadas, são colocadas de lado e, como existem prazos de prescrição processual e decadência do direito de agir, acabam por favorecer partidos políticos e aliados do governo posto – principalmente nos casos de prescrição de crimes de responsabilidade administrativa e, ainda, em crimes eleitorais. De acordo com Aranha (1999), o arquivamento da denúncia é um ato unilateral do MP, fazendo com que a ação penal seja encerrada – se já tiver sido iniciada -, ou não seja apresentada perante o Poder Judiciário – uma vez concluídas as investigações da polícia judiciária ou do próprio MP. O efeito jurídico concreto desse ato é a extinção da punibilidade, por desistência do titular da denúncia, por entender que: (a) não existem provas suficientes para iniciar ou continuar o processo, (b) as provas são inconsistentes, (c) ocorreu a extinção da punibilidade (por prescrição ou decadência do direito de ação) e (d) por se considerar o investigado (no inquérito) ou o réu (no processo) como inocente (Aranha, 1999). Dessa forma, esses profissionais de carreira, imbuídos que estão na tarefa de encaminhar denúncias ao Judiciário, acabam por participar na judicialização da política, de três formas: (i) oferecendo as denúncias dentro do prazo legal, (ii) recebendo as provas produzidas pela polícia judiciária e (iii) não peticionando em tempo hábil, ou (iv) arquivando-as (Maciel & Koerner, 2002, p. 119).

À esta investigação, somamos o fato de que o MP assumiu uma política jurídica própria, a partir da Constituição de 1988 e da aprovação da sua Lei Orgânica, com a adoção de um discurso próprio de defesa da cidadania e dos valores políticos constitucionalmente prescritos (Mazzilli, 2015). Essa ideia de política jurídica deriva da

noção de que os operadores do Direito e, principalmente, aqueles que pertencem às carreiras jurisdicionais do Estado, devem estar aptos a acompanhar as evoluções da sociedade política, incorporando novas formas de interpretar e aplicar o direito positivo, mesmo que, para isso, recorram a elementos jusfilosóficos de conceito abstrato (Motta da Silva, 2008). Observamos, nisso, uma estratégia de natureza política, visando a uma participação juntamente aos demais órgãos de poder tradicionalmente considerados pela doutrina – quais sejam, o Legislativo e o Executivo –, no qual passam a participar os operadores do Direito, concorrendo para a determinação da “vontade do legislador” (Maciel & Koerner, 2002, p. 124).

Essa vontade de poder fica clara na pesquisa efetuada por Rogério Bastos Arantes, aquando da redemocratização brasileira e da redefinição do papel do MP, que passou a atuar de forma sistemática e intencional para ampliar seus poderes e “a construir sua nova identidade institucional, conquistando independência e aproximando-se pretensiosamente da figura de quarto poder da República” (Arantes, 2002, p. 22). Com as sucessivas crises de governabilidade, associadas ao difícil processo de crescimento econômico nos anos 80 do século passado pesaram contra os representantes políticos e, por efeito direto da redemocratização, tornou-se possível judicializar casos de corrupção do alto escalão dos poderes constitucionais – Congresso Nacional, Poder Judiciário e Presidência da República e Estado Maior das Forças Armadas. Como ressalta Rogério Arantes, o Estado brasileiro é um dos maiores réus em ações judiciais contra práticas de ilegalidades de toda sorte: “Como muitas vezes o agente agressor dos direitos coletivos é o próprio governo, não há entre promotores e procuradores muita esperança de que as instituições políticas sejam capazes de deslanchar qualquer processo consistente de efetivação dos direitos formais” (Arantes, 2002, p. 132). Com base nessa argumentação, “o Ministério Público assumiu a condição de defensor do povo, inclusive ou principalmente perante o Estado” (Arantes, 2002, p. 133).

### **1.1 O Ministério Público e o Regime Democrático**

Dentro da estrutura de responsabilização jurídico-política dos governantes e membros da administração pública brasileira, o Ministério Público se insere numa condição de órgão burocrático (na teoria), visto que seus membros são escolhidos por

critérios técnico-científicos, por meio de concurso público de provas e títulos e provas de habilitação para o exercício de funções ligadas ao exercício da advocacia (Kerche, 2014). Entretanto, sua prática e discurso, como demonstrado anteriormente, faz com que o órgão em si não seja considerado parte do governo, embora seja um órgão do sistema de justiça (Arantes, 2002, pp. 133-134).

O modelo de Estado de Direito democrático é aquele no qual o Estado define a ordem pública, a partir de um conjunto de normas jurídicas que estabelecem um conjunto de deveres e direitos subjetivos para os cidadãos e para o próprio aparato estatal (Card, 2000). Na realidade, esse conjunto de direitos e deveres integram um sistema que deve possuir coerência interna para que não restem dúvidas quanto aos limites das atribuições que são conferidas aos órgãos de Poder, nem quais sejam as obrigações que podem ser exigidas pelo Estado em face dos cidadãos (Card, 2000). Tendo por base a teoria contratualista que impulsionou as revoluções liberais europeias e que findaram na positivação de constituições liberais, o Estado – enquanto organização política dos cidadãos – foi incorporando mecanismos de participação da sociedade civil na condução do exercício do Poder político, de sorte que o modelo predominante nos países desenvolvidos é o da democracia liberal (Card, 2000).

Sendo assim, quando a Constituição democrática brasileira vigente assegura ao Ministério Público um conjunto de atribuições funcionais, ela legitima e torna legais as suas ações, que devem ser exercidas de acordo com as finalidades por ela convencionadas. Além disso, as demais disposições, que estabelecem a forma de preenchimento das vagas nesse órgão de Poder e a organização interna do mesmo na Federação são consideradas normas de ordem pública, de obediência obrigatória, sob pena de se verificar desvio de funções, arbítrios de autoridade e prevaricação (Silva, 2014).

Atuando como um órgão de Poder que complementa a função jurisdicional – quando age nos processos judiciais para o restabelecimento da ordem jurídica turbada (Kerche, 2014) – e auxilia o Poder Legislativo – fiscalizando o Poder Executivo, na verificação das despesas orçamentárias junto aos tribunais de contas (Carvalho, 2003) -, não age por benevolência, nem por interesse próprio, mas por incumbência das disposições legais que o obrigam a agir (Kerche, 2014). Essas competências institucionais indicam a sua constante intervenção externa em atos de Poder, possuindo



independência funcional para interpelar os poderes constitucionais quando toma conhecimento de irregularidades ou ilegalidades que são praticadas, sem critérios de juízo de valor, senão quando tais valores decorrem de princípios jurídicos (âmbito axiológico do direito positivo) que obriga seus integrantes a praticar atos de Poder, isto é, revertendo decisões praticadas pelos representantes políticos eleitos pelo sufrágio universal que vigora no Brasil.

É preciso que se relate, neste domínio da ordem pública, que os diferentes grupos sociais que integram o elemento humano estado – o povo, que deixa de ser súdito para ser sujeito de direito e cidadão com direitos de participação política – teve nas eleições o mecanismo padrão para a escolha de seus representantes (Quinault & Stevenson, 1974). Mesmo no caso dos países anglo-saxônicos que, com exceção dos Estados Unidos da América, não possuíam uma constituição positivada, o conjunto de usos e costumes jurídicos foi sendo alterado para comportar o redimensionamento das relações de poder verticais – isto é, do Estado para o povo -, de sorte a incorporar um sistema representativo parlamentarista, responsável pela definição das regras aplicáveis às relações políticas entre representantes e representados (Quinault & Stevenson, 1974).

Igualmente, mesmo que se revolva as camadas e os diversos sentidos que assumiram o conceito de ordem pública, da Antiguidade até a Modernidade, percebe-se a influência dos editos dos magistrados, das leis do senado e dos atos imperiais para a organização das sociedades, sendo correto dizer que, se há uma pluralidade de significados para a expressão ordem pública, todas elas convergem para o estabelecimento de um modelo normativo, reforçado pela força (coaço) que o Estado possui (Poder) para condicionar o comportamento da massa humana, em seu território (Baume, 2012). Por exemplo, na Teoria Geral do Estado de Hans Kelsen e sua análise normativista, é sugerido que a ordem pública é composta de uma série de regramentos sociais, dos quais aquele produzido pelo Estado, na qualidade de jurídico e imperativo, é o que se sobrepõe aos demais, assumindo a designação de “ordem legal” (Baume, 2012, p. 35) e que assegura a continuidade do conjunto geral de regulamentos sociais que compõem a ordem pública.

O Estado brasileiro assume a defesa do regime democrático, em nível constitucional, estabelecendo, por princípio, o conceito de cidadania e, como prática, a atribuição de soberania popular, que é exercida por meio de representantes eleitos por

sufrágio universal, periódico e com voto secreto (Silva, 2014). Tal concepção admite três tipos de participação direta dos cidadãos no domínio decisório do Estado: referendo, plebiscito e a lei de iniciativa popular, de acordo com o disposto no art.º 14 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016). Muito embora existam outros mecanismos que preveem a inclusão de grupos de cidadãos nos institutos da democracia participativa na Administração Pública dos recursos e nas deliberações para a tomada de decisão da gestão pública brasileira – nos conselhos tutelares (Werle, 2004; Araújo, 2004), nas representações de classe (Wampler & Avritzer, 2004; Coelho, 2004) e nas representações comunitárias (Vitale, 2004; Lavalle, Houtzager, & Achrya, 2004) –, a via principal de responsabilização política dos representantes políticos continua a ser a mudança dos representantes e partidos políticos, ao fim do ciclo eleitoral que os elegeu, reforçando a ideia de melhoria da “qualidade da democracia” (Teixeira, 2018, p. 28).

A discussão sobre a qualidade da democracia, explicitado por Conceição Pequito Teixeira, adiciona que as críticas relativas à tal qualidade democrática pode ser traduzida como a busca do “(...) aperfeiçoamento da própria democracia” (Teixeira, 2018, p. 28). Para isso, o funcionamento das instituições contribuem para “(...) moldar a relação entre os cidadãos e o regime político, na medida em que asseguram a efetividade dos procedimentos democráticos e envolvem a percepção sobre se o sistema político funciona de acordo com sua justificação normativa” (Teixeira, 2018, p. 72). O questionamento acerca da validade da representação política está assente na confiança dos representados que, perante as regras positivadas no ordenamento jurídico, criam expectativas sobre o funcionamento regular do exercício do Poder, o que denota que uma das soluções que asseguram a continuidade do sistema político com base na representação necessita de instituições que sirvam como guardiães da ordem pública e do regime político adotado em cada sociedade – considerando-se, nesta abordagem, o regime democrático como modelo jurídico-político proposto para investigação.

Levamos em conta que a representação política operacionalizada pelo regime democrático encontra no sufrágio a sua forma de composição dos órgãos de Poder, ante a impossibilidade de se estabelecer um governo de todos os cidadãos e a necessidade de que o resultado das eleições seja a composição de um governo que atenda os interesses gerais do povo (Martins, 2010). Essa noção faz parte da própria composição da República Federativa do Brasil, que se assume como Estado Democrático de Direito e

que, depende da Democracia para que seja elaborado o Direito que irá regular o Estado (Silva J. A., 2014). Veja-se que o legislador constituinte originário optou por colocar a Democracia como antecedente ao Direito, ao invés do que fez a Assembleia Portuguesa, como nos ensina Gomes Canotilho (2003). De fato, o que podemos concluir com isso é que é a Democracia que viabiliza o Direito, na tentativa de impedir que o Direito seja utilizado como um instrumento que inviabilize não apenas os elementos que compõem a Democracia (cidadania, dignidade da pessoa humana, sufrágio, referendun, plebiscito, participação democrática em órgãos consultivos colegiados e assim por diante), num modelo em que a soberania é popular (Silva J. A., 2014).

É por essa razão que a legalidade impõe aos representantes políticos eleitos um conjunto de deveres que podem ser reivindicados juridicamente, por força da provocação institucional do Ministério Público, tanto perante o Poder Judiciário, quanto perante o Poder Legislativo e, ainda, a pedido do Poder Executivo, quando qualquer um desses interessados desejar reforçar o poder coercitivo da Lei (Ibáñez, 1997; Fontes, 2006; Kerche, 2014). Nesses casos, emerge a sua atribuição de parte processual, representando os interesses do Estado com base na ordem pública, com a finalidade de defender o regime democrático que, conforme o modelo jurídico, impede que os ocupantes de cargos públicos atuem à margem ou contrariamente ao que está estabelecido no ordenamento jurídico vigente (Kerche, 2009). Em seara de estudo comparado, essa mesma atribuição está prevista no sistema jurídico português, que autoriza os magistrados do Ministério Público a preservar os princípios constitucionais da isonomia no tratamento dos cidadãos perante a lei, os direitos humanos fundamentais, o respeito pela dignidade humana, a defesa dos direitos civis e políticos e o direito de acesso aos órgãos de Poder, pela via das eleições, da representação político-partidária e em organizações e associações não governamentais (Carvalho I. S., 2012, pp. 64-76).

## **1.2 O Ministério Público e a Ordem Pública**

O Ministério Público é uma instituição estatal composta por membros selecionados por meio de concurso público de provas e títulos, no qual concorrem bacharéis em Direito regras específicas sobre os anos de atividade jurídica comprovada,

nos termos do art.º 129, §3º da Constituição (BRASIL, 2016), Resolução n.º 40/2009 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2009)<sup>5</sup>. A exigência da atividade jurídica como pré-requisito ao ingresso na magistratura leva em consideração o exercício de atividades privativas dos bacharéis em Direito, como a função de delegado de polícia, professor de curso de Direito em cursos de graduação ou pós-graduação, conciliador em tribunais judiciais ou juizados e varas especiais, juiz, defensor público, ou advogado. Essas exigências indicam a tendência vocacional do candidato para as funções processuais e procedimentais que irá executar, conforme regulamentação jurídica estabelecida na Resolução n.º 40/2009 (CNMP, 2009). A procura pela formação de magistrados com formação específica em Direito segue a mesma lógica para o ingresso na magistratura do Poder Judiciário (CNJ, 2009), tendo em vista a necessidade de conhecimentos específicos sobre as normas de processo e direito civil, processo e direito penal, processo e direito administrativo, processo e direito constitucional, direito tributário e as várias outras especialidades que nas quais se dividem os diferentes campos de estudo do direito objetivo da República brasileira<sup>6</sup>.

Somente após a teoria da supremacia constitucional elaborada pelos estadunidenses é que a Constituição passa a regular as leis – de acordo com a teoria da Supremacia Constitucional -, servindo-lhes como critério de validade e como arcabouço das normas jurídicas de proteção de direitos fundamentais civis e políticos – inaugurando, assim, o Constitucionalismo moderno (Souza, 2010). O deslocamento da justificação do Poder da Lei (em sentido lato) para a Constituição (como Lei Maior)

---

<sup>5</sup> O Ministério Público brasileiro é organizado de acordo com as disposições do art.º 128 da Constituição Federal (BRASIL, 2016) e Lei Complementar n.º 75/93 (BRASIL, 1993). Vez quer a República brasileira assumiu uma forma de Estado federal, existe uma subdivisão nessa organização, distinguida na Constituição de 1988 da seguinte forma: (i) o Ministério Público da União (MPU), formado pelos Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT); e (ii) Ministério Público dos Estados (MPE). Nos Estados, o Ministério Público possui um Procurador-Geral de Justiça, que ocupa a posição superior na organização interna do órgão, e os Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça, que atuam nas diferentes áreas da Justiça Estadual (BRASIL, 1993).

<sup>6</sup> Há, ainda, a hierarquização das competências, nos termos da citada Lei Complementar: (i) no MPU, o Procurador-Geral da República atua perante o Supremo Tribunal Federal, enquanto os Subprocuradores-Gerais exercem suas funções perante o Superior Tribunal de Justiça; (ii) ainda no âmbito do MPU, os Procuradores do MPF atuam perante a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral; os membros do MPT asseguram o contraditório na Justiça do Trabalho (que é um ramo especializado da Justiça Federal), enquanto os Procuradores do MPM servem como acusadores nos processos judiciais que envolvem as Forças Armadas e os Procuradores do MPDFT postulam no Distrito Federal e, quando houverem, nos tribunais e fóruns dos Territórios.

trouxe consigo o aprofundamento de três elementos indispensáveis ao regular exercício da cidadania e da Soberania: (i) o primado do Direito Constitucional, (ii) a separação harmônica e independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, (iv) a publicidade ou transparência dos atos do Poder, por meio de órgãos destinados a fiscalizar e propugnar juridicamente pelo restabelecimento da aplicabilidade das normas jurídicas porventura violadas pelo autoritarismo, corrupção e ilegitimidade de atuação das autoridades públicas (Souza, 2010).

Vale ressaltar, por rigor de investigação na constatação do fato político relacionado à posição do Ministério Público dentro da organização estatal: não há qualquer tipo de subordinação entre o membro do Ministério Público e os magistrados do Poder Judiciário. Embora a Constituição Federal tenha se mantido silente sobre o assunto, apenas afirmando em seu art.º 127 que os magistrados do Ministério Público são essenciais à função jurisdicional, o Estatuto da Magistratura, inscrito na Lei Complementar n.º 73/1979 (BRASIL, 1979) tutelou a igualdade de tratamento entre juízes e desembargadores, advogados e membros da Defensoria Pública e, ainda, de Promotores de Justiça dos Estados e Procurador-Geral de Justiça, e dos Procuradores da República e Subprocuradores-Gerais, no desempenho das funções perante o Poder Judiciário<sup>7</sup>. Essa disposição confere autonomia funcional ao órgão e independência técnico-jurídica para decidir conforme o conjunto probatório e outros tipos de informações e requisições que recebe de autoridades e membros da sociedade civil.

Uma das mais importantes características da qual se reveste o Ministério Público é a de sua “incontestável autonomia financeira” (Moraes, 1999, p. 465)<sup>8</sup>, tendo em vista que o art.º 127, §3º (BRASIL, 2016) estabelece que este órgão possui autonomia para organizar seu orçamento, com a salvaguarda dos limites da lei de diretrizes orçamentárias que é elaborada pelo Congresso Nacional. Desta forma, da mesma forma como ocorre com o Poder Judiciário, o Ministério Público tem a incumbência de efetuar

---

<sup>7</sup> “Art.º 6º Não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos. Parágrafo único. As autoridades, os servidores públicos e os serventuários da Justiça devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho” (BRASIL, 2016).

<sup>8</sup> Com autonomia orçamentária e funcional, os magistrados do Ministério Público, em todas a sua extensão, podem executar suas funções de maneira independente, sem submissão aos demais órgãos de Poder do Estado brasileiro. Isso significa que sua atuação deve se pautar exclusivamente pelo princípio da legalidade e das normas orgânicas criadas pelo Congresso Nacional, fazendo-se presente tanto a soberania constitucional, quanto à obediência aos ditames das leis oriundas do parlamento.

seu planejamento orçamentário para a realização das despesas próprias, sem, contudo, dispor de fontes de arrecadação própria, como se destaca da obra do Ministro do Supremo Tribunal Federal e constitucionalista Alexandre de Moraes (1999). Tendo em vista que os Estados-membros da Federação brasileira dispõem de competências legislativas próprias e para evitar que houvesse disparidade entre os vencimentos dos magistrados e dos membros do *Parquet*, foi elaborada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, publicada como Lei Nacional n.º 8.625/1993, que estabelece disposições semelhantes quanto à autonomia orçamentária do Ministério Público Estadual (BRASIL, 1993)<sup>9</sup>.

Como destaca Weber (2005), aquando da avaliação sobre a indispensabilidade da burocracia como uma forma de poder dentro do Estado, a seleção de profissionais com aptidão técnica para o exercício de funções de expertise e diferenciadas na Administração Pública define o nicho ao qual pertence o Ministério Público, dentro da organização estatal, sendo uma instituição à parte do Poder político tradicional. Porém, esse mesmo conjunto de atribuições legais legitima e dá embasamento para ações voltadas ao controle dos poderes constituídos, embora a decisão final de suas práticas procedimentais esteja sempre sujeita à camada hierárquica superior a qual serve, seja no âmbito jurisdicional do Poder Judiciário, seja no âmbito político, do Poder Legislativo.

Entretanto, como podemos conceber o papel do Ministério Público na manutenção da ordem pública? Para isso, precisamos fazer um breve exame sobre o conceito de ordem pública, para podermos examinar que direitos e deveres se encontram presentes no ordenamento jurídico brasileiro e que nos indicam a resposta a essa questão.

Podemos ter duas leituras sobre o significado de ordem pública. O primeiro deles, positivista, está diretamente ligado ao respeito da lei e das instituições estatais,

---

<sup>9</sup> A distribuição territorial e a definição do Ministério Público como uma instituição essencial à Justiça torna-o uma das mais presentes organizações à disposição do Poder para a execução de tarefas ligadas ao exercício do Poder. Isso pode ser explicado, a partir de uma rápida revisão sobre as teorias que foram elaboradas com o fito de estabelecer não apenas limites à Soberania interna, mas, também, formas de controle entre os órgãos de Poder, para que se fiscalizem entre si e, assim, possam agir em conformidade com as premissas jurídicas e políticas para as quais foram criados (Souza, 2010). A divisão do Poder Político dentro das sociedades contemporâneas tendeu para a inclusão do respeito ao Império da Lei, no qual o Parlamento ocupava uma posição predominante frente ao Executivo e ao Judiciário, servindo de base para a classificação de Nelson Souza de Estado de Direito (Souza, 2010).

bem como a defesa da cidadania e dos direitos fundamentais individuais e sociais (Andreucci, Santos, Xavier, Pinheiro, & Eduardo, 2019). Essa abordagem liga-se ao conceito de Estado de Direito, a partir do qual os direitos dos cidadãos são oponíveis em nível vertical (contra o Estado) e horizontal (contra os demais membros da sociedade), na mesma medida em que são determinados deveres para a sociedade civil e para o próprio Estado (Alexy, 1999). É com base em princípios jurídicos que a ordem pública fica definida, sendo correto afirmar que os atos que atentam contra as normas jurídicas que possuem caráter público (como aquelas que protegem os direitos fundamentais à vida, à saúde individual e coletiva e os deveres dos agentes públicos e representantes políticos) precisam ser resguardadas como um poder-dever do Estado (Alexy, 1999).

Ainda na abordagem positivista de natureza jurídica, a ordem pública é um elemento de proteção à própria estabilidade do Estado de Direito, mormente uma proteção conferida ao ordenamento jurídico para que ele seja aplicado e permaneça válido (Pires, 2005). Isso significa que as sanções jurídicas precisam ser corretamente aplicadas, seguindo o devido processo legal, bem como as garantias de segurança jurídica da população devem ser asseguradas, mesmo que contrariem o sentimento popular de justiça – como ocorre nos casos de prescrição processual e decadência do direito subjetivo (Pires, 2005). Dessa forma, também faz parte dessa percepção a ideia de que o direito adquirido se opõe e resiste à mudança das leis, bem como a modificação da lei penal, que exclui de seu rol uma determinada infração penal, pode levar à soltura de um indivíduo que cometeu um crime na vigência da lei revogada (Pires, 2005).

A segunda abordagem que podemos oferecer ao conceito de ordem pública está ligada à própria administração do Estado. Como bem ensina Paulo Bonavides (2001), cada um dos poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) executa atos de gestão: gerem políticas públicas, administram seus prédios e organizam seu quadro funcional, efetuam despesas públicas e assim por diante. Isso significa que temos ordem pública quando cada uma das funções estatais está a executar as atribuições que lhe foram delegadas pelo poder soberano do povo, que precisa ter assegurada a defesa do interesse nacional, a proteção das fronteiras, o acesso aos órgãos e departamentos públicos que prestam serviços aos cidadãos, e assim por diante. Apontamos que esse significado tem realmente uma natureza administrativa, que requer que os atos sejam



praticados conforme as determinações legais, mas de maneira eficiente e eficaz, sustentável e contínua (Bonavides, 2001).

Do ponto de vista das relações internacionais, um Estado soberano mantém a ordem pública quando impede a intervenção de outros Estados nas suas políticas internas e nas suas decisões governamentais, legislativas e judiciais (Reis & Noschang, 2017). O reconhecimento mútuo da soberania entre os Estados, no plano internacional, leva-nos a perceber que a manutenção da soberania é um dos pontos chave da organização interna das funções e poderes estatais, a partir das quais se estruturam as instituições governamentais e se estabelecem o regime e sistema político e outras características que somente o detentor da soberania pode intentar modificar (Lara, 2017). Esse é o aspecto da soberania externa que confere ao Estado o poder necessário de organizar-se, em conformidade com a cultura política de seu povo e de suas elites governantes (Lara, 2017).

### **1.3 O Ministério Público e interesses sociais e individuais indisponíveis**

As disposições concernentes ao ingresso na magistratura do Ministério Público indicam uma diferenciação necessária entre os membros dessa função que, embora seja um órgão de Poder, não é preenchida por membros eleitos, no sistema jurídico brasileiro, mas por pessoas que possuem conhecimento empírico sobre as funções que irão desempenhar. Tal categoria se enquadra melhor perante o conceito de burocracia, tendo em vista as considerações de Max Weber (2001; 2005)<sup>10</sup>, conforme disposto, a seguir:

---

<sup>10</sup> “The fact that bureaucratic organization is technically the most highly developed means of power in the hands of the man who controls it does not determine the weight that bureaucracy as such is capable of having in a particular social structure. The ever-increasing ‘indispensability’ of the officialdom, swollen to millions, is no more decisive for this question than is the view of some representatives of the proletarian movement that the economic indispensability of the proletarians is decisive for the measure of their social and political power position. If ‘indispensability’ were decisive, then where slave labor prevailed and where freemen usually abhor work as a dishonor, the ‘indispensable’ slaves ought to have held the positions of power, for they were at least as indispensable as officials and proletarians are today. Whether the power of bureaucracy as such increases cannot be decided *a priori* from such reasons. (...) Under normal conditions, the power position of a fully developed bureaucracy is always overtowering. The ‘political master’ finds himself in the position of the ‘dilettante’ who stands opposite the ‘expert’, facing the trained official who stands within the management of administration. This holds whether the ‘master’ whom the bureaucracy serves is a ‘people’, equipped with the weapons of ‘legislative initiative’, the ‘referendum’, and the right to remove officials, or a parliament, elected on a more aristocratic or more ‘democratic’ basis and equipped with the right to vote a lack of confidence, or with the actual authority to vote it” (Weber, 2005, p. 232).



a) A competência para comandar/modificar o comportamento dos cidadãos é claramente definida em lei, durante o período estrito de exercício profissional.

b) Suas funções são desempenhadas com base no conhecimento prático, aferido previamente, na forma de concurso.

c) A composição orgânica do Ministério Público é hierárquica, conforme definido em lei e salientado anteriormente, com autonomia funcional estabelecida de maneira vertical.

d) A impessoalidade impõe aos seus membros a estrita separação entre o interesse público que visam garantir e seus interesses privados.

Com base na ordenação jurídica brasileira vigente, é correto afirmar que o Ministério Público exerce uma função fundamental na defesa do regime democrático, não somente por tutelar os direitos políticos contidos na Constituição, referentes ao sistema eleitoral, mas por servir como um fiscal da lei eleitoral, da lei orçamentária e da lei administrativa (Kerche, 2014). De acordo com Paulo Bonavides (2001), a redemocratização brasileira foi adornada por uma série de direitos e garantias procedimentais para que os processos legislativo, eleitoral, judicial e administrativo pudessem se recobrir da legitimidade correspondente ao regime político adotado, contando com um aparato institucional que estivesse ao alcance dos cidadãos e dos poderes constituídos para garantir a estabilidade institucional e política do País. Como exemplo desse modelo de controle procedimental, o Ministério Público possui competências para peticionar, perante o Poder Judiciário, para a recontagem de votos, anulação das investidas nos cargos de representação, certificação da legalidade das eleições e cumprimento das normas eleitorais pelos partidos e candidatos políticos, além de ter a prerrogativa judicial de pedir a cassação de mandatos políticos (Bonavides, 2001).

Percebemos que o papel do Ministério Público nesse contexto de intervenção sobre os órgãos de Poder frente ao sistema de representação política não se articula diretamente com o paradoxo existente entre a vontade dos representantes e representados (Martins, 2010). Caso assim fosse, isso deslocaria sua atuação funcional diretamente para o campo de uma verdadeira ação de um poder concorrente, no seio do Estado nacional (Souza, 2010). Porém, como delineado anteriormente, o MP pode exigir judicialmente que os governos (municipais, estaduais e federal) cumpram as

políticas públicas em vigor, embora não possa fazer cumprir planos de governo, nem interferir na formação da agenda política (Arantes, 2002). De maneira semelhante, o MP não pode verificar o escalonamento de valores escolhidos para dirigir as políticas públicas, mas pode efetuar o controle da legalidade dos atos dos representantes eleitos, com conjunto com o poder decisório final do Poder Judiciário (Kerche, 2014) – garantindo o cumprimento exíguo das leis, caso decida o Judiciário em favor da tese apresentada em juízo. As prerrogativas de sua atuação são técnico-jurídicas, estando submetidas ao princípio do devido processo legal e devendo respeitar as estritas atribuições que lhes são delegadas constitucionalmente sem, contudo, estar alheio à defesa do âmbito axiológico jurídico-político contido no ordenamento jurídico (Alexy, 1988) e nas novas práticas reguladas pelos tratados internacionais que versam sobre os direitos humanos (Bonavides, 2001; Carvalho I. S., 2012).

Pensamos que o Ministério Público é um híbrido institucional, podendo agir contra as decisões políticas tomadas pelos representantes eleitos pelo povo, caso sua interpretação das Leis seja diferente do entendimento das autoridades públicas. Atua não apenas junto à população, solucionando casos que envolvem crimes (Astana, 2003) e defendendo os interesses dos hipossuficientes – como nas ações de definição de parentalidade e de pensões (Tonin, 2019) -, mas perante as instituições estatais, atuando como fiscal da lei (Mazzilli, 2015). A sua independência funcional, autonomia financeira e administrativa lhe conferem liberdade de atuar dentro dos limites legais de suas atribuições, sem nenhuma submissão ao Poder Judiciário. Entretanto, não possui a competência de sentenciar, submetendo sua análise jurídica à instância estatal julgadora (Silva, 2014). Participa como fiscal do processo eleitoral, mas, constitucionalmente, não pode participar de coligações político-partidárias (Arantes, 2002; Maciel & Koerner, 2002; Kerche, 2014; Mazzilli, 2015) – muito embora seus membros sejam animais políticos e sociais, submetidos às vicissitudes das escolhas governamentais da sociedade política (Alarcón, 2012).

Com uma abordagem de viés politizado, o MP discursa como defensor dos direitos fundamentais individuais e coletivos, difusos e transindividuais, abrangendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais (patrimônio cultural) e ambientais (Cambi, 2016). Como percebemos, a amplitude de suas atribuições atinge a parte mais significativa dos direitos de cidadania: intervindo no acesso à Justiça (leia-se Poder

Judiciário), como participe da aplicação das leis (Mazzilli, 2015); no acesso ao sufrágio e, durante as eleições, garantindo o direito de votar e ser votado (Melo, 2008), fiscalizando partidos políticos e efetuando o controle sobre a elegibilidade de candidatos (Baquero, 2001; Melo, 2008) -, conforme estabelecido nos artigos 5º, 14 e sucessivos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016).

Sua participação na esfera do desenvolvimento nacional abrange uma série de setores que envolvem não apenas empresas estatais, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas, mas, ainda, a fiscalização de organizações privadas com e sem fins lucrativos. Nessa seara, efetua o controle sobre os crimes contra a economia e o sistema financeiro nacional (Bitencourt, 2014), além de atuar em cooperação internacional no combate ao crime organizado e evasão fiscal (Beck, 2004). Quando o MP age em torno de questões econômico-financeiras, como garante da lei, o discurso promovido pelos seus integrantes é sobre a proteção dos interesses econômicos nacionais, com fulcro no desenvolvimento sustentável, fazendo uma transposição entre direitos socioeconômicos e ambientais na esfera produtiva – o que resulta numa incorporação de estudos interdisciplinares sobre impacto e preservação ambiental, contribuindo para formulação de um novo Direito Econômico brasileiro (Figueira, 2016).

Pensamos que o cerne da questão, neste ponto, é a evocação de um discurso a favor da lei e da ordem pública, em toda a extensão já dimensionada anteriormente. Isso significa não apenas um ato simbólico de poder, mas cria uma sensação de que o MP é um órgão que protege a sociedade, arrogando-se numa figura quase paternalista de quase-garante da felicidade e do bem-estar da população (Susca, 2017). É por meio desse simbolismo que o discurso do MP ajuda a formar a opinião pública, ou o sentimento de conformidade que se espera de uma instituição composta para assegurar o Estado Democrático de Direito. Como a ordem pública brasileira é composta de valores jurídico-políticos que se encontram positivados na Constituição vigente, termos presentes no texto da Carta Política como “honra”, “vida”, “dignidade”, “segurança”, “fraternidade” e tantos outros passam a ser objeto de trabalho no exercício das funções do Ministério Público, servindo de base para um neocontratualismo ou neoconstitucionalismo que defende os direitos humanos e o próprio meio ambiente (natural e social) (Alexy, 1999).



## Capítulo 2 – A intervenção do Ministério Público nos casos de corrupção

### ***2. Judicialização da corrupção***

A reformulação do papel do Ministério Público – como defensor de causas sociais e protetor da cidadania – trazida pela Constituição de 1988, trouxe consigo um problema de natureza puramente política. Como esse órgão burocrático adquiriu autonomias financeira, funcional e independência em relação ao Executivo e ao Legislativo, tornou-se órgão de poder, contrapondo soberania e controle político (Wampler & Avritzer, 2004). Nesse aspecto, somos levados a deduzir que o MP se converteu num órgão que participa diretamente sobre o controle dos atos dos representantes e partidos políticos e, considerando as autoridades eleitas, atuam diretamente sobre as questões derivadas da representação política, no contexto da representatividade democrática, pois podem encerrar inscrições eleitorais – caso sejam detectadas irregularidades ou ilegalidades no processo eleitoral -, reverter o resultado das eleições – quando conseguem impedir a posse de novos membros eleitos para os cargos representativos -, e até impedir a formação de coligações entre partidos – seguindo a legislação eleitoral em vigor. Todas essas atribuições são decorrentes de sua função como auxiliar da Justiça (leia-se, Poder Judiciário), como determina a legislação constitucional e infraconstitucional em vigor (Wampler & Avritzer, 2004).

O sistema de freios e contrapesos que acompanha o princípio da separação dos poderes exerce, neste caso, um papel fundamental na participação do Ministério Público na judicialização da política. Como os poderes são independentes e harmônicos entre si, a legislação constitucional prevê que a interferência nas atribuições constitucionais dos poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) só é legalmente aplicável quando haja indícios que dêem início a processos judiciais, administrativos e de natureza política (neste caso, no Legislativo) para avaliação de culpa e dolo no exercício das funções atribuídas aos gestores, legisladores e magistrados (Motta, 2012). A sua participação nos processos políticos que são iniciados no Legislativo e que investigam atos do Poder Executivo, junto ao Tribunal de Contas, é um dos exemplos de sua intervenção técnica em aspetos diretamente políticos, sobre gastos públicos, visto que,

ao fim e ao cabo, essas ações versam sobre conveniência, discricionariedade e oportunidade de gastos frente à lei orçamentária (Motta, 2012).

Esse fenômeno revela uma transposição da pura legitimidade jurídica para o campo da legitimidade política, por meio de ações que visam reestabelecer o encaminhamento das questões relativas aos cidadãos – direitos civis, políticos, econômicos, sociais e ambientais – para o campo jurídico, a despeito dos projetos políticos que são organizados em nível ministerial, no Executivo, e orçamentário, no Legislativo, por exemplo (Wampler & Avritzer, 2004). Nesse âmbito, não apenas a investigação sobre crimes praticados em nível de Direito Eleitoral durante as campanhas e sufrágio dos cidadãos, mas a própria execução de políticas públicas e o respeito às normas orçamentárias pelo Executivo, mas o seu papel como interventor e iniciador do processo judicial de controle de constitucionalidade contra normas jurídicas elaboradas pelo Legislativo são sintomas de que suas atribuições atuais resvalam diretamente sobre a qualidade da democracia brasileira – principalmente esvaziando o papel da participação popular nos processos de mudança institucional e de renovação política (Wampler & Avritzer, 2004).

De facto, a questão da judicialização da política esteve diretamente ligada a um fenômeno registrado durante o século XX, que Nicos Poulantzas classificou como o protagonismo do Executivo frente ao Legislativo, conjugado com o enfraquecimento dos partidos políticos – fenômeno também registrado por Giorgio Agamben (Boukalas, 2014). O crescente esvaziamento da representação política parlamentar e o aumento do protagonismo do Executivo representou uma crise política na representação que levou à descrença nas instituições estatais na medida em que elas começaram a ser absorvidas pelo Governo, no sentido de transformar o Estado num aparato da elite governante e colocando o interesse público em segundo lugar (Motta, 2012; Boukalas, 2014). É nesse cenário que a judicialização da política coloca o Poder Judiciário e outras funções a ele conexas (o MP, por exemplo) como órgãos de controle político e de reestruturação da legalidade – e, por interferir no controle da máquina estatal pela elite governamental, como um contraponto de natureza política em busca de uma legitimidade para o exercício do Poder nas sociedades ocidentais (Motta, 2012).

Quando se contrapõem soberania e controle político, encontra-se a fórmula de exercício de poder que, na sua base, denota o desejo de acesso ao poder, não pela via do

princípio político da representação política – exercida pelo ato soberano da escolha de representantes -, mas pela composição de uma tecnocracia por parte de uma elite burocrata que vai ganhando força na organização política nacional, mas que não foi submetida ao processo eleitoral e que, em tese, não teria tal legitimidade política (Alarcón, 2012; Avritzer, Bignotto, Guimarães, & Starling, 2008). Além disso, a forma como tem se comportado o Ministério Público – com a inserção de práticas processuais alienígenas relativamente ao ordenamento jurídico pátrio, como foi o caso da delação premiada e a cooperação irrestrita entre o órgão julgador (juiz) e seus membros e com a Polícia Federal do Brasil, na operação Lava Jato – deformou a maneira natural de comportamento deste órgão auxiliar da jurisdição numa espécie de poder concorrente.

Por essa razão, somos levados a fazer as seguintes considerações:

- 1) O modelo democrático brasileiro está fundamentado no conceito de soberania popular, que é exercida por meio de representantes eleitos pelo sufrágio universal para exercerem cargos eletivos em eleições periódicas (Silva, 2014).
- 2) Os representantes eleitos devem pautar suas atuações de acordo com o princípio da legalidade, impessoalidade, imparcialidade, eficiência, equidade, proporcionalidade e razoabilidade, visto que esse arcabouço axiológico serve ao interesse público e contrapõem-se aos interesses privados dos representantes eleitos (Silva, 2014).
- 3) O controle político dos órgãos de poder está diretamente à garantia da legalidade que, insculpida no próprio conceito de Estado de Direito Democrático, impulsiona todos os membros da sociedade civil e política à observância das regras gerais e abstratas contidas no ordenamento jurídico (Bobbio, 1986).
- 4) A tecnocracia ocorre quando há conluio entre os burocratas e a(s) elite(s) política(s) de um determinado povo, o que não impede que ocorra um movimento interno a partir da envolvente interna da burocracia nacional para que haja a substituição de uma elite política por outra (Rodríguez-Arana, 2016).
- 5) O conceito de poder concorrente está diretamente associado à polarização da sociedade política, quando uma parcela desse corpo social desafia a autoridade do(s) governante(s), impondo um projeto de poder paralelo e iniciando a luta pelo poder (Garson, 2019). Esse conceito pode ser exemplificado já no período republicano de Roma, quando as diferentes lideranças políticas (clientes, patrões

e amigos; aliados, hostis e inimigos) confrontavam a autoridade constituída (Williamson, 2005).

Visto que o MP é um órgão auxiliar da Justiça e que suas funções estão mais diretamente ligadas ao Poder Judiciário, não podemos deixar de mencionar que há um controle político indireto do Executivo sobre o Ministério Público. Somos levados a pensar que pode haver troca de influência entre o Executivo (federal e estadual) e o MP, durante o processo de escolha dos chefes (Procuradores-Gerais) do órgão, visto que as nomeações para tais cargos de chefia são efetuadas por meio de nomeações do Presidente da República, no âmbito federal, e do Governador de Estado, no âmbito estadual, que são setores do Executivo nacional – conforme legislação anteriormente citada. Isso causa tensão em relações políticas que envolvem lideranças partidárias, associações da sociedade civil – como sindicatos e patronatos – e movimentos populares, porque pode ocorrer na prática de corrupção ativa e passiva na troca de favores entre os líderes governamentais e os membros do *parquet* que desejem aceder a tais cargos superiores, comprometendo, assim, as funções elementares deste órgão jurisdicional auxiliar (Baquero, 2001; Casara, 2017).

O que queremos indicar é a possibilidade – nada remota – de haver choques entre interesses políticos e o interesse público quando, por exemplo, o Chefe da Procuradoria-Geral da República manda arquivar uma denúncia de um dos membros de seu *staff*, por razões outras que não as propriamente jurídicas, mas eminentemente políticas (Koerner & Schilling, 2015) e para atender a interesses particulares de políticos (Pinho & Sacramento, 2018). Consideramos que a reinvenção do discurso político brasileiro, que deslocou seu viés de proteção de políticas públicas, nomeadamente aquelas voltadas para o combate à fome, e transgrediu tal entonação para que o Ministério Público e o Judiciário se tornassem os principais atores no combate à corrupção, representa não apenas o que se convencionou chamar de protagonismo judiciário (Cambi, 2016), mas, também, o que se pode chamar de judicialização da política (Tonin, 2019).

Porém, consideramos absolutamente inapropriada a ideia de que todos os membros de todas as instituições públicas brasileiras sejam corruptos e, ainda mais, pela força dos fatos, não podemos ignorar que as intervenções do MP junto ao Judiciário e ao Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios são



cruciais para a defesa da ordem pública e, no que nos interessa, no combate à corrupção. Neste ato, identificamos a corrupção como o ato de corroer, de depravar, de incidir em ato desonesto, de correr em direção à prática de atos irregulares e fraudulentos, contrários às leis e à ética das instituições públicas (Mendes, Bessa, & Silva, 2015).

Avaliando a aderência íntima da defesa contra a corrupção pelo processo de judicialização da política, podemos concluir que há dois enlaces teóricos que acompanham a parte discursiva do Ministério Público: (1) ele se assume como garantidor da ordem pública e dos valores sociais e políticos da sociedade brasileira e (2) ele atua funcionalmente no combate à criminalidade, em suas várias formas (Avritzer, Bignotto, Guimarães, & Starling, 2008). Enquanto, no primeiro caso, o MP tenta se afirmar como um órgão diretamente ligado à natureza jurídico-política do Estado, reforçando seu papel institucional como órgão garantidor da estabilidade política (Arantes, 1999, pp. 84-85), no segundo, observamos o aspecto técnico-jurídico que, ligado aos princípios da legalidade e do devido processo legal, lhe confere os limites de suas atribuições na judicialização da política (Arantes, 1999, p. 87).

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão de fiscalização externa do Poder Judiciário, composto por membros da advocacia, do Ministério Público e Defensoria Pública e membros do Judiciário. Os últimos dados deste órgão sobre o combate à corrupção foram lançados em 2012, no relatório oficial “Novos Diagnósticos do Enfrentamento à Corrupção” (CNJ, 2012), contendo informações acerca da ação fiscalizadora do CNJ e a coleta de informações dos órgãos estaduais e federais do Poder Judiciário. No âmbito de nossa investigação, selecionamos os itens “2 – Corrupção e Lavagem de Dinheiro” e o item “3 – Corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa no STJ”. No primeiro item são apresentados dados das primeira e segunda instâncias do Judiciário Estadual e Federal, enquanto no segundo item são apresentados os casos relativos à processos quer de competência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ou por força de foro privilegiado dos acusados, ou por força de recursos ordinários que versam sobre matéria de lei federal no STJ.

Conforme pudemos avaliar, na Justiça Federal, em 2011, foram recebidas 229 denúncias e julgados 53 processos contra corrupção, dos quais 30 foram efetivamente julgados, enquanto outros aguardam diversos despachos e sentenças – que totalizam 1.137 procedimentos a serem realizados (CNJ, 2012, p. 4). Já em relação a

procedimentos cautelares – que embargam ações consideradas ilícitas à pedido do Ministério Público Federal (MPF), haviam: 312 procedimentos cautelares em tramitação para assegurar a reparação do dano ou a suspensão da prática ilegal; 14 réus definitivamente condenados; e 3 (três) processos arquivados por extinção da punibilidade ou prescrição do direito de ação, isto é, da oferta de denúncia pelo MPF (CNJ, 2012, p. 5). O relatório destaca que o tempo médio de julgamento dos processos na Justiça Federal é de 4 anos e 11 meses, com um número total de condenações de 181 acusados por crime de improbidade administrativa (CNJ, 2012, p. 13). Quanto aos crimes praticados por agentes e representantes públicos, o percentual é o seguinte: 17% condenados por enriquecimento ilícito; 56% condenados por prejuízos ao erário; e 65% de crimes contra os princípios da administração pública (CNJ, 2012, p. 19).

Na Justiça Estadual, no ano de 2011, foram recebidas 1.512 denúncias de corrupção, com 636 julgamentos em processos judiciais, dos quais 453 obtiveram sentença definitiva, enquanto 5.897 procedimentos ainda estavam em tramitação (CNJ, 2012, p. 7). Desse universo de processos e procedimentos judiciais, queremos destacar que: 131 processos cautelares ainda estavam em tramitação; 193 réus foram definitivamente considerados culpados e condenados; e 77 processos foram arquivados por extinção da punibilidade ou por prescrição do direito de denúncia (CNJ, 2012, p. 8). De acordo com o relatório, no caso da Justiça Estadual, o tempo médio de duração dos processos é de 6 anos e 6 meses, com a condenação de 764 réus acusados de crime de improbidade administrativa (CNJ, 2012, p. 13). O percentual de condenações relativas aos crimes na Justiça Estadual segue os seguintes percentuais: 18% de condenados por enriquecimento ilícito; 45% de condenados por prejuízo ao erário; e 61% de crimes praticados contra os princípios da administração pública (CNJ, 2012, p. 19).

Finalmente, quando os réus têm foro privilegiado ou entram com recursos ordinários perante o STJ, os dados apresentados pelo CNJ são os seguintes: em 2012, haviam 190 casos de competência originária do STJ sob julgamento, das quais 6 foram declaradas prescritas; no mesmo período, haviam 1.357 recursos ordinários advindos da Justiça Federal, com 28 casos prescritos; e na Justiça Estadual, até 31 de dezembro de 2012, haviam 26.259 recursos, dos quais 5.763 foram declarados prescritos (CNJ, 2012, p. 21). Observamos que a composição do STJ, que é órgão colegiado que alberga 33 ministros, apresenta-se insuficiente para julgar os casos e recursos que lhe são

submetidos, considerando o número total de 27.806 procedimentos a serem avaliados e julgados (CNJ, 2012, p. 21). A causa principal de nossa preocupação é, sobretudo, o número de casos prescritos e os efeitos que isso causam na imagem da Justiça brasileira.

## **2.1 A corrupção como um fenômeno político e a restituição da ordem pública**

Como tivemos oportunidade de referir, nem mesmo os membros do MP estão absolutamente isentos de envolvimento com a corrupção. A corrupção é um fenômeno humano, cultural, e se destaca em todas as partes do mundo – em maior ou menor incidência – nas camadas da política e das instituições estatais, envolvendo entes públicos e privados (Sousa, 2016, p. 5). Luís de Sousa (2016, p. 4) destaca, em pormenor, que ele pode ocorrer em qualquer regime político – nos regimes autocráticos, fica difícil de identificá-lo, vez que há menos abertura no exercício das liberdades civis e políticas; nos regimes democráticos, ela fica mais exposta, tendo em vista que a população tem mais recursos para fiscalizar e controlar os atos dos governantes. Seguimos o pensamento do autor, conforme as linhas abaixo transcritas:

A corrupção ataca a essência da democracia e os seus valores fundamentais (de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade e integridade), valores que não têm o mesmo significado num regime autoritário.

As democracias são bastante mais complexas do que as ditaduras no que respeita à organização da sociedade, à regulamentação das actividades económicas, à pluralidade de interesses e de grupos de pressão, às interações entre as diferentes esferas de actividade (pública, política e privada). É, portanto, natural que as estruturas de oportunidade para a corrupção sejam substancialmente mais difusas. Determinadas formas de corrupção só têm significado num sistema concorrencial de poder. O financiamento ilícito de campanhas eleitorais não é problemático numa ditadura, devido à inexistência de eleições livres e justas e de um sistema plural de partidos (Sousa, 2016, pp. 2-3).

Ao fazermos uma investigação sobre o problema da corrupção como algo inerente à atividade política dos membros de uma sociedade e sua relação com os órgãos de poder, podemos compreender como ela se estrutura, por exemplo, no liberalismo contemporâneo (Vita, 2012). Quando observamos o liberalismo como uma doutrina política, podemos afirmar que a corrupção recrudesce quando a competição entre os privados encontra alguma espécie de amparo nas instituições públicas, como na concessão de privilégios, subsídios – por meio do *lobby* empresarial que distorce a livre

concorrência entre os agentes econômicos, por exemplo – e, numa perspectiva anti-jurídica, quando os entes públicos quebram a confiança neles depositada – com o descumprimento contratual, intervenção na atividade econômica que não gera danos a terceiros e no suborno às autoridades públicas (Vita, 2012, pp. 80-81).

Quando voltamos o nosso olhar para a República, encontramos vários enfoques sobre como a busca de um melhor regime político se sustenta na ideia de felicidade e de cidadania, na convivência social. De acordo com Newton Bignotto, tanto Platão quanto Aristóteles intuíram sobre a inevitabilidade da corrupção, porém, sem deixar de lado a força criativa do Homem na atividade de “(...) construir regimes capazes de resistir à passagem do tempo da melhor maneira possível” (Bignotto, 2012). Esse seria um ideal da Filosofia Política que iria alimentar outros escritos subsequentes, como se pode ver em Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, no começo e no final da Idade Média – que irradiava a justiça e a felicidade a partir de uma doutrina religiosa, na qual o poder de organizar a Cidade-Estado derivava diretamente de Deus (Wolkmer, 2001, p. 16).

Assim, para que possamos compreender o fenômeno da corrupção, precisamos compreendê-lo como parte da história humana: desde a traição dos governantes gregos contra as virtudes helênicas, passando pelo sentimento de desigualdade entre os cidadãos romanos, e chegando à dissipação do homem fora das cidades – com o fim do Império Romano e início da Alta Idade Média -, os pensadores políticos apostaram na composição de três formas de governo, que seriam capazes de resistir à corrupção, quais sejam, a monarquia, a aristocracia e a democracia (Bignotto, 2012, p. 88). É dessa tradição e da reconstrução da cidade dos homens tementes à Deus, conforme os interesses de estabilidade política no continente europeu, e do surgimento de forças contrárias e antagônicas à justificação do Poder Divino, que a Era Moderna surge como a Era das Luzes. O florescimento de uma nova filosofia política:

“(...) pensadores humanistas italianos do século 15 – Salutati, Bruni, Palmieri e outros -, desenvolvida por pensadores do século 16 como Maquiavel e Guicciardini, herdou muito dos princípios desenvolvidos pelos antigos e soube dar-lhes uma feição adaptada aos novos tempos” (Bignotto, 2012, p. 88).

De acordo com os paradigmas que vão surgindo em torno da natureza humana, em Hobbes e Rousseau – que são contrários antagônicos a esse respeito -, existiria algo na formação e deformação da natureza do Homem que era peça fundamental para a

ocorrência da corrupção. Enquanto para Hobbes o homem essencialmente mau, necessitando de uma força maior (o Estado) que controlasse a sua natureza ruim, para Rousseau era a sociedade (e as desigualdades intrínsecas criadas pela tomada de riqueza e constituição da propriedade privada) que ocasionavam a corrupção. Daí Newton Bignotto (2012, p. 89) afirmar que Rousseau foi o primeiro a criar uma teoria republicana da corrupção – ela seria a morte do corpo político, como descrito no décimo capítulo do terceiro livro do “Contrato Social”.

Outro pensador que nos serve de amparo para perceber como se corrompem os sistemas políticos é Montesquieu. Na sua defesa das instituições republicanas, ele alerta para o fato de que corromper-se significa perder suas virtudes – seria uma questão de princípios (Bignotto, 2012, p. 90). Se levarmos adiante essa ideia e pensarmos na construção teórica de Charles-Louis de Secondat, em sua doutrina da separação dos poderes, percebemos que a distinção entre as diferentes funções republicanas é efetuada para que não haja comprometimento da legislação pelo interesse da magistratura, nem favorecimento do legislador ao administrador, visto que, separadas as funções (ou poderes), haveria uma forma de equilibrar os diferentes interesses e conflitos internos da civilização – como nas formas deturpadas de governo: tirania, oligarquia e demagogia (Silva C. B., 2014).

Sem dúvida que essas ideias iluministas fizeram parte da formação política das elites brasileiras, desde que o país recebeu sua independência. Muito embora sempre encontremos espaço para as duras críticas contra a prática da escravidão, da deslocalização da população indígena do litoral para o sertão e sob a qual se constituiu a miséria dos brasileiros, desde os tempos imperiais e seus “(...) projetos despóticos do ministério do Rio de Janeiro” (Silva C. B., 2014, p. 2), não faltaram vozes contra a prática de atos contrários àquilo que, desde aquela época, se chamavam de direitos naturais – e que, hoje, consideramos direitos fundamentais da pessoa humana. Mesmo que as oligarquias tenham surgido desde o período colonial, elas ainda são predominantes na política brasileira do século XXI (Emmi, 1999; Bresser-Pereira, 2003; Bresser-Pereira, 2009; Viscardi, 2001).

Diante do que expomos e investigamos, percebemos que a restituição da ordem pública é um termo mais bem empregue do que restauração da ordem pública, tendo em vista que, uma vez ocorrido um dano, ele somente pode ser reparado, emendado,

corrigido. Os efeitos das ações humanas permanecem marcadas na história da população, embora essas ações possam ser objeto de uma restituição, que se consagra, na Democracia, por várias vias: pela condenação de um acusado, que é considerado culpado, mediante o conjunto de provas apresentadas em juízo, por exemplo. Entretanto, a simples judicialização da corrupção não promove, por si, a defesa da Democracia.

Conforme

Denis Verbicaro, Loiane Verbicaro e Ana Machado (2018), a ação judicial é um mecanismo que tenta oferecer uma compensação – daí sua natureza restitutiva – em razão de um dano provocado. Por essa razão, as multas, as penas e as restrições aos direitos políticos são apenas uma tentativa de correção de um problema político mais grave, que está mesmo no cerne do problema da corrupção: a quebra do pacto democrático no sistema representativo brasileiro (Verbicaro, Verbicaro, & Machado, 2018, p. 193).

Se considerarmos que a corrupção integra o ser humano, variando apenas quanto à forma, à intensidade, à abrangência e aos meios empregues para alcançar objetivos escusos, a decadência da Democracia pela via da corrupção ocorre democraticamente (Santos, 2012, p. 106). Se as oligarquias brasileiras são quase hereditárias, havendo pouca alteração na composição dos grupos regionais e locais que exercem o poder político nas grandes capitais e pequenas cidades do interior (Araújo S. O., 2007; Bresser-Pereira, 2003; Souza J. , 2017), é de se esperar que parta do povo a retomada da eficácia da representatividade, por meio da escolha de novos representantes políticos – para não dizer que vigora, no País, a chamada “Lei da Ficha Limpa” (BRASIL, 2010), que atribui inelegibilidade por prazo de oito anos aos candidatos que tenham sido condenados nos tipos penais nela definido, dentre eles, crimes de improbidade administrativa, crimes contra o sistema financeiro nacional, corrupção ativa ou passiva e assim por diante (BRASIL, 2010).

O Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, empresa criada em 1942 e que, agora, chama-se IBOPE Inteligência (IBOPE, 2020), efetuou uma pesquisa sobre a opinião pública da Lei da Ficha Limpa, em 2010, ou seja, no ano de sua aprovação. De acordo com o resultado estatístico oferecido pela empresa: 85% dos eleitores pesquisados declararam-se a favor da Lei da Ficha Limpa; 43% dos entrevistados conheciam políticos que comprem votos, 41% dos entrevistados conheciam alguém que

já votou em troca de algum benefício – quer pela oferta de valores em espécie, quer pela oferta de bens e serviços (IBOPE, 2010). Ainda: “Para grande parte da população, a política é uma atividade que beneficia apenas os próprios políticos: 73% concordam que o principal beneficiado é o político *versus* 30% que concordam que o principal beneficiado é o povo” (IBOPE, 2010). Continuando a analisar tal pesquisa, detectamos que somente 53% dos eleitores escolhem seus candidatos por força das propostas políticas que eles lhes oferecem, enquanto 21% dizem esperar colher benefícios depois da eleição de seus candidatos (IBOPE, 2010).

Essa corrosão do espírito democrático espelha um aspecto da política brasileira: a dependência que o cidadão tem do Estado para a garantia de bem-estar, mas não pelas vias legais, senão, pelo uso indevido da máquina pública em troca do seu direito de eleger. Se pararmos para analisar melhor os dados acima apresentados, temos que concluir o seguinte: se 85% dos pesquisados são favoráveis a que candidatos inelegíveis concorram as eleições, uma parcela dos 70% que acham que somente os políticos são beneficiados pela atividade política devem estar inseridos naquele primeiro percentual. Mas os dados mais negativos são aqueles que indicam que 21% dos eleitores esperam colher benefícios diretos da eleição de seu candidato.

Fazemos leitura da obra de Daniel Innerarity (2016, p. 163), e encontramos no capítulo 9 a sua interpretação sobre “A Decepção Democrática”. O autor afirma que a Democracia é um regime de decepções, que vêm à tona por causa da abertura das instituições às críticas, protestos e outras formas de demonstração de descontentamento perante as autoridades governamentais e seus planos e projetos de governo. Ele considera que a liberdade política dá espaço ao seguinte fenômeno:

(...) uma batalha democrática em virtude da qual o espaço público se enche de coisas negativas – uns criticam outros, os escândalos são magnificados, os protestos organizam-se, ninguém elogia o adversário, a honradez não é notícia, as pessoas tendem a fazer valer os seus interesses o mais ruidosamente que podem – e é conveniente que de tudo isso se saiba retirar as conclusões corretas (Innerarity, 2016, p. 163)

Para o autor, há um sentimento (no campo das emoções populares) de nostalgia por um suposto passado em que os cidadãos poderiam ignorar a política, seja porque não tinham acesso às informações sobre os casos de corrupção, ou porque as diferentes agremiações políticas que estavam no poder não entravam em choque, demonstrando consenso em relação ao *status quo* da política interna (Innerarity, 2016, p. 164).



Adiciona o autor que a Política é uma atividade que envolve negociações, nas quais os membros de cargos governamentais não podem tomar decisões onipotentes, sem que haja, portanto, um sistema parlamentar, no qual são discutidas diversas hipóteses sobre como resolver um determinado problema – o que cria, na população, um sentimento de incompetência dos políticos na tomada de decisão (Innerarity, 2016, p. 164). Afirma o autor que “No mundo real não há iniciativa sem resistência, ação sem réplica” (Innerarity, 2016, p. 164), e arremata: “Quanto maior a incerteza, mais aumenta a carga emocional. A paisagem política tingiu-se ultimamente de tons de sentimentos negativos: desconfiança, indignação, medo, insegurança, desespero...” (Innerarity, 2016, p. 167)

No período mais recente da República brasileira, dois casos de insatisfação generalizada em relação ao Poder Executivo Federal levaram ao processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Collor de Melo (1992) e da ex-Presidente Dilma Rousseff (2016). As motivações que estabeleceram o impedimento do gabinete presidencial são diversos, bem como os processos legislativos (efetuados no Congresso Nacional e presididos pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal) tiveram efeitos diferenciados nos dois casos. Fernando Collor de Melo teve como prova que levou à deposição de seu deposto presidencial o recebimento indevido de um automóvel FIAT ELBA – naquele tempo, um carro popular sem luxo (Sallum Júnior, 2015). Dilma Rousseff foi condenada por crime de responsabilidade – as chamadas pedaladas fiscais –, embora o crime, em si, não estivesse estipulado na legislação, senão, apenas a proibição de antecipação de verbas orçamentárias de anos posteriores para o exercício fiscal vigente (Azedo, 2017).

O que há de comum nos dois casos foi a mobilização popular que incentivou os congressistas a receber os pedidos de *impeachment* oferecidos pelos partidos de oposição. Gostaríamos de destacar que a propositura de pedidos de impedimento presidencial no Brasil tem sido uma prática comum no período pós-1988, como foram os seguintes casos (Grün, 2018): Fernando Collor de Melo (deposto no primeiro mandato), Fernando Henrique Cardoso (dois mandatos), Luís Inácio Lula da Silva (dois mandatos) e Dilma Rousseff (um mandato concluído e deposta no início do segundo). Gostamos de destacar que o processo de impedimento do Chefe do Executivo é um processo político, embora deva estar fundamentado em crime previsto na legislação que sirva como base para que haja uma condenação. Entretanto, como destacamos acima, o



processo é decidido pelo Congresso Nacional e a presença do Presidente do Supremo Tribunal Federal serve para garantir a imparcialidade na emissão da sentença – especificamente quanto aos efeitos jurídicos da decisão.

Também, precisamos entender que os dois momentos políticos que envolveram o impedimento de Collor e Dilma são fruto tanto das tecnologias disponíveis, quanto das aspirações políticas para alcançar os objetivos políticos dos partidos de oposição. No caso de Collor, a sentença suspendeu seus direitos políticos durante oito anos, somada à perda do mandato: a mobilização pública para a abertura do processo foi feita exclusivamente pela mídia tradicional. No caso Dilma, a sentença se restringiu apenas à perda do mandato, sem perda de direitos políticos – decisão *sui generis* para dizer o mínimo: a mobilização pública se deu principalmente pelas redes sociais digitais. Enquanto Fernando Collor veio de um partido de pouca expressão política nacional, sendo um ilustre desconhecido do Estado do Alagoas (Sallum Júnior, 2015), Dilma Rousseff era fruto político da era Lula, tendo participado do movimento de resistência ao governo militar do período 1964-1984 (Azedo, 2017). Collor alcançou o poder pelo fato de ser detentor de uma das filiais do Grupo Globo de Comunicação – a maior rede de comunicação privada do País (Sallum Júnior, 2015), enquanto Dilma foi beneficiada pelos programas sociais que vieram sendo desenvolvidos desde a presidência Fernando Henrique Cardoso e continuados por Lula da Silva (Azedo, 2017). Collor foi sucedido pelo vice-Presidente Itamar Franco, que lançou o plano Real, de dolarização da economia e estabilidade econômica, e Dilma foi substituída pelo vice-Presidente Michel Temer, que deu início à abertura total do mercado brasileiro e à remodelação do mercado de trabalho interno (Grün, 2018).

A questão que queremos expor, para encerrar este tópico e abrir a discussão sobre o papel do MP no combate à corrupção é a seguinte: os casos de impedimento da Presidência da República são bastante complexos na experiência brasileira, visto que o cargo é de eleição majoritária e o sistema é presidencialista. Isso significa que mais da metade da população eleitoral assistiu, em ambos os casos, à perda do mandato de seu representante político. É evidente que esses atos foram originados tanto na envolvente interna, quanto na evolvente externa do aparato institucional brasileiro, significando dizer que: internamente, os diferentes grupos políticos envolvidos na luta pela aquisição/manutenção do poder encaminhavam seus projetos de poder; externamente,

considerando que o sistema é representativo, uma parte da sociedade exprimia seu desejo de substituição do Chefe do Executivo, sem que houvessem grandes garantias sobre que tipo de resultado político isso traria para o País. Mas, em ambos os casos, tratou-se de uma questão de reestabelecimento da ordem pública, inequivocamente.

## **2.2 A publicidade dos atos do Ministério Público no combate à corrupção**

A organização do Estado moderno amparado no conceito de Estado de Direito, que institui limites claros entre as esferas pública e privada, e atribui direitos civis e políticos, tornou possível, em sua evolução posterior, a criação de uma “opção interativo-participativa” (Avritzer, 2012, p. 112), a partir de um modelo democrático no qual os cidadãos ultrapassam a sua condição de meros entes individuais para se tornarem membros de uma coletividade política. Leonardo Avritzer (2012), citando Jürgen Habermas, ressalta que a reestruturação democrática operada na segunda metade do século XX, pôs fim às pregressas oposições entre o público político e o público cultural; a ideia de que havia um espaço político separado do cultural denotava que os partidos políticos e seus integrantes estavam encarregados de administrar e pôr ordem na vida social, enquanto os cidadãos gozavam da vida nos espaços de convivência social – estes dois espaços eram incomunicáveis (Avritzer, 2012, p. 113).

Entretanto, com o desenvolvimento da ideia de espaço público, Habermas dá indicações sobre como o problema da corrupção é devidamente tratado nos espaços sociais públicos, transformando aquilo que se entendia como espaço cultural em espaço político-cultural. É nesse novo espaço público-cultural-político que passa a ocorrer a corrupção política:

(...) para Jürgen Habermas a corrupção do espaço público está vinculada ao desenvolvimento de formas de comunicação que manipulam a opinião através da fixação de conteúdos. Para Habermas, a corrupção está ligada à corrosão das formas de comunicação face a face que caracterizam a política moderna e são desfeitas pelas estruturas da sociedade de massas (Avritzer, 2012, p. 115).

É por razão da deturpação da comunicação social que Avritzer (2012, p. 115) afirma que a corrupção está diretamente ligada à disputa pela forma da política, destacando, inclusive, que o conceito de corrupção política não implica na corrupção da forma de governo. Como a esfera pública é social, cultural e política, o Estado de

Direito sob o regime democrático tem como elemento crucial o esclarecimento sobre os atos praticados pelos seus agentes e representantes governamentais, com transparência e visibilidade (Matos, 2012).

Dessa maneira, a cultura da visibilidade trazida pelo Estado moderno e consagrado pela Democracia tem por principal enlace sociopolítico a defesa da razão, o progresso da ciência e das artes e se contrapõe à intimidade, ao egoísmo e ao segredo que antes eram práticas comuns nos atos políticos dos governantes – principalmente no Estado absolutista (Matos, 2012, p. 119). O que entendemos, nesta passagem, é que o modelo iniciado pelo Estado Liberal trouxe consigo a ideia de que os interesses dos particulares podem ser defendidos de maneira genérica e abstrata, por entidades públicas que garantam a ordem e a equidade no acesso às oportunidades de negócios, com uma intervenção estatal de natureza burocrática, que fiscalize e controle a execução dos contratos (Avritzer, 2012; Matos, 2012). Ficam fora da esfera do espaço público político – isto é, dos órgãos de poder do Estado – intervenções sobre questões de natureza moral e de confusão entre interesses particulares dos governantes durante o uso da máquina político-pública estatal (Avritzer, 2012).

Para evitar a deturpação e a mistura entre as esferas pública e privada que a transparência aponta como pedra angular de fundamento o interesse público. Como o bom senso indica que a mistura entre interesses públicos e privados está na base do problema da corrupção, convém esclarecer que as bases socioeconômicas sobre as quais se erguem as estruturas de governação e de distribuição de riquezas sociais estão diretamente associadas à percepção da moralidade do comportamento dos governantes: enquanto a moral individual não é assunto de Estado, a ética dos governantes é um assunto público, sobre o qual a operacionalização dos direitos civis e políticos do regime democrático constata através da transparência (Matos, 2012).

Desta forma, nossas referências bibliográficas apontam que a definição do interesse público deriva de uma valoração humana e, neste aspecto, é um valor político, uma expressão axiológica do comportamento humano nas sociedades políticas modernas (Guimarães, 2012; Filgueiras, 2012; Feres Júnior, 2012):

Albert Hirschman demonstra que o interesse se tornou, no mundo moderno, um domesticador das paixões, à medida que foi moralizado como um valor político do próprio capitalismo. As sociedades mercantis passaram a valorizar

as transações comerciais como elemento de liberdade, convertendo o interesse em um conceito político, em que seu alcance está no conjunto das práticas realizadas pelos indivíduos. O interesse, nesse sentido, tornou-se um elemento de individuação de primeira ordem (Filgueiras, 2012, p. 133).

A necessidade de defesa da liberdade como valor político liga-se diretamente à defesa do interesse – público e privado – para a garantia de continuidade das novas relações de poder entre as diferentes classes. É por essa via que se constrói as noções de interesse público e interesse privado, de forma a organizar uma sociedade na qual as instituições (Estado, Direito e Democracia) pudessem garantir a racionalização “(...) da cultura, da sociedade, da economia e da política ocidentais”, de acordo com Max Weber (*apud* Filgueiras, 2012, p. 135).

É com este cenário de fundo que o exercício transparente das atividades do Ministério Público se insere no contexto democrático e liberal de aplicação da justiça, no combate à corrupção. Espera-se, desse órgão, a publicidade de seus atos e a transparência de suas motivações, tanto nas investigações que pode promover, quanto na elaboração das peças processuais e na sua participação nos julgamentos judiciais (Kerche, 2014). Como o MP atua em causas de crimes comuns, defende direitos fundamentais (e humanos), atua na defesa da cidadania e protege o patrimônio público – para citar algumas das suas amplas áreas de atuação processual -, cada um dos atos que pratica é de interesse público incontestável (Sadek, 2012). A redemocratização trouxe consigo uma série de responsabilidades funcionais inovadoras ao MP, de sorte que a velha “convicção de culpabilidade” que fazia dos promotores de justiça e procuradores uma espécie de cargo para verdugos nas outras fases da República, foi substituída por um órgão auxiliar da justiça, que deve proteger tanto inocentes, quanto culpados, presumindo, sempre, a inocência daqueles que se veem sob “a espada” do Judiciário.

Todavia, ressaltamos que tanto a publicidade, quanto a transparência são elementos constitutivos das funções do MP. Não cabe a nenhum de seus membros exercer suas funções sem respeitar o manto da lei e os marcos legais que regem o regime político brasileiro, visto que suas atribuições, como demonstramos anteriormente, abrangem uma série de direitos e garantias constitucionais diretamente ligadas à vida e à cidadania do povo brasileiro. Ademais, gostaríamos de antecipar que a publicidade e a transparência são deveres funcionais, e de nenhuma maneira devem servir para a autopromoção dos membros do MP, visto que a Lei Maior traz o princípio

da impessoalidade para todos os membros dos poderes constitucionais (Bonavides, 2001). Dessa forma, quando algum dos membros do *parquet* se dirige à imprensa, está escusado de prestar opiniões pessoais sobre os casos que estão sob sua tutela, devendo restringir seus comentários apenas às questões técnicas que lhe são colocadas, sob pena de incorrer numa extensão inapropriada das suas funções. Isso porque há clara separação entre a competência estabelecida na função acusatória e inquisitorial do MP e sua relação com a sociedade: sua prestação de contas dá-se nos fóruns e tribunais, nas peças processuais que elabora e na enumeração dos fatos e das provas que formam o seu convencimento quer sobre a inocência (arquivando o processo), quer sobre a culpa ou dolo (pedindo a condenação), perante o magistrado ou o colegiado de magistrados (Kerche, 2014).

Desta maneira, somos levados a concluir que a publicidade é a proibição da prática de atos secretos por parte do Estado – a não ser quando se tratem de casos de segurança nacional, ou daqueles decorrentes do direito à intimidade em que não está em jogo qualquer interesse público (Bonavides, 2001). Essa ideia traz de volta à discussão a necessária divisão entre as esferas pública e privada, embora sempre seja possível de se verificar o comprometimento dessa barreira, como sói ocorrer nos casos de corrupção, onde ocorre a mistura desses espaços e a corrosão dessa divisão (Feres Júnior, 2012). Pensamos que o Estado e todas as suas instituições constitutivas estão submetidos à publicidade, com as ressalvas efetuadas acima, porque, como pessoa jurídica instituída para representar o interesse soberano do povo, tem de prestar contas em relação a todos os atos que pratica. O oposto dessa nossa convicção seria o estado de exceção, no qual as regras democráticas e os direitos civis, políticos, econômicos e sociais podem ser suspensos, sendo, nos dizeres de Saint-Bonnet (*apud* Agamben, 2003, p. 9) “(...) um ponto de desequilíbrio entre direito público e fato político”, situando-se, de acordo com Fontana (*apud* Agamben, 2003, p. 9), numa “(...) franja ambígua e incerta, na intersecção entre o jurídico e o político”.

O problema do comprometimento dos princípios jurídico-políticos que configuram o Estado de Direito Democrático está diretamente associado à ambiguidade sobre o terreno da representação política, visto que, se a soberania reside nas mãos do povo e é exercida por representantes escolhidos por via do sufrágio universal, os limites axiológicos e deontológicos que permeiam a estrutura “Estado” devem estar diretamente

alinhadas com as regras definidas durante a escolha desses representantes. No campo da burocracia estatal, também podemos arguir que a desobediência às regras estabelecidas no ordenamento jurídico podem por em causa a estabilidade do regime democrático, dando azo à inflexões nos procedimentos formais e do conteúdo material das normas jurídicas e, por fim, das bases ideológicas, racionais, técnicas e científicas que se presumem existentes no constitucionalismo e nos órgãos estatais.

Sendo assim, vamos supor o caso em que um Procurador do Ministério Público Federal, no decorrer de uma ação penal contra o Presidente da República, mantém conversas secretas e define estratégias de acusação em comum acordo e, por vezes, direcionadas pelo magistrado que julgará o processo. Neste caso, não apenas o princípio da publicidade, mas o da transparência são arremessados para fora do processo penal, sendo correto afirmar que tal ato é percebido no ordenamento jurídico brasileiro como ilegal (Nascimento, 2011; Carvalho L. G., 2014). Se tal comportamento se verificasse, na prática, teríamos um caso de desrespeito à ordem pública, só que de forma muito mais grave do que em casos que envolvam crimes de natureza comum, tendo em vista que o que entraria em causa seria a legitimidade do processo judicial, com o comprometimento das funções de Estado em razão de interesses particulares.

Abordando a problemática da publicidade dos atos do MP nos casos de corrupção e, ainda, considerando que a maioria desses casos é praticado com o concurso de várias pessoas que se encontram tanto do lado de dentro como do de fora do aparelho institucional do Estado, é de se presumir que haja alguma proteção às testemunhas e às provas por colher, durante a investigação efetuada pelos membros do MP e da polícia judiciária (Araújo da Silva, 2015). Nesse aspecto, a cooperação interinstitucional é condição *sine qua non* para o atingimento dos objetivos concretos na obtenção de material probatório para a elaboração da acusação dos implicados em crimes de corrupção. É nesse mesmo sentido que, perante uma realidade ampliada trazida pela globalização, as operações criminosas levadas à cabo pelas organizações criminosas internacionais também implicam numa necessária colaboração com órgãos de persecução criminal internacionais, o que não impede, entretanto, que o País mantenha assegurada a sua soberania e, ainda, no caso de crimes praticados por cidadãos brasileiros, se oponha à deportação para cumprimento de pena no estrangeiro (Araújo da Silva, 2015).

### ***3. Opinião Pública e opinião publicada: duas realidades políticas diferentes***

Entendemos aqui corrupção como o uso indevido do exercício da autoridade, com o intuito de benefício próprio, mesmo que isso implique numa diminuição do bem-estar social. Podemos afirmar que nos tempos hodiernos os meios de comunicação social, sejam eles os tradicionais (jornais impressos, redes de televisão e rádio) e os novos meios de comunicação social (digitais), aliados à uma visão democrática que exige divulgação e transparência dos atos públicos, contribuirão de sobremaneira para a visibilidade daqueles fenômenos, formando a percepção que eles são muitos e graves. Queremos com isso dizer que temos que ter a visão crítica de que a percepção da corrupção e a sua visibilidade não é necessariamente proporcional ao fenômeno em si. Tal aumento da percepção do fenômeno da corrupção vai implicar, por sua vez, uma diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (Filgueiras, 2008; (Melgar, Rossi, & Smith, 2010). A opinião pública é constituída por atitudes maioritárias, através de um processo, realizado por diversos atores sociais, mas que é coletivo e apresenta características especiais de retroação. Queremos com isso dizer que a opinião pública vai-se constituindo em cadeia e em crescendo (Champagne, 1998; Charaudeau, 2008).

É evidente que a forma que as informações são apresentadas pela mídia tradicional e, ainda mais, pelos novos meios de comunicação social que têm a característica de não possuírem filtros de veracidade nem de validade, impactam diretamente no aumento da visibilidade que a corrupção passou a ter junto da opinião pública (Asch, 1952). Se esses fenômenos são verificáveis globalmente, parece-nos com uma certa singularidade o tipo de publicitação que a mídia brasileira fez de recentes casos de corrupção existentes no Brasil, o que corresponde e que corresponderam a diversas alterações nos cenários políticos no Brasil (Lima, 2006).

Exemplo do que se afirma neste tópico é a “Operação Lava Jato”, tanto pela sua dimensão, quanto pela sua repercussão em todos os meios de comunicação social, como

pelas implicações políticas que trouxe, sendo, por isso, muitas vezes comparada ao caso dos anos 90 do século XX, em Itália denominada “Operação Mãos Limpas” e que, tal como parece ter acontecido no Brasil, levou a um descrédito das instituições democráticas na opinião pública e a uma desconfiança generalizada nos atores políticos (Johnston, 2002). Tal evidencia que a confiança dos cidadãos na democracia foi proporcionalmente reduzida conforme a percepção da corrupção aumentou (Casas & Rojas, 2011). É daqui que deriva a importância, no nosso trabalho, da abordagem desses fenómenos para se entender de que maneira a articulação entre opinião pública e a confiança dos cidadãos combina com as diversas atuações que o Ministério Público tem nesses casos,

#### ***4. A articulação entre opinião pública e confiança dos cidadãos: dificuldades conceituais***

À partida, entendemos a dificuldade em se conceituar opinião pública e confiança, em termos de Ciência Política, tendo em vista não apenas a forma de se operacionalizar tais conceitos, mas, sobretudo, de identificar como os dois se relacionam na formação da consciência política. Deparamo-nos com um problema estrutural: o conceito de opinião pública é variado e possui diversas acepções: sociológica, jurídica e politóloga. Ainda, a diversidade de doutrinas (liberal, anarquista, socialista e comunista, para citar algumas ideologias) faz com que o termo possa ser impregnado desde: (1) a aceitação da vontade do Estado, (2) a aceitação da vontade da elite pela massa, (3) a legitimação da vontade das elites (politicamente ativas) pelo resto da população (politicamente passiva). Ainda, há possibilidade de confundir opinião pública com opinião do povo. Em todas essas abordagens, propomos abordar o tema sob a perspectiva de técnicas de comunicação política, com conteúdo ora racionais, ora emotivos (Susca, 2017; Verbicaro, Verbicaro, & Machado, 2018).

Discursando sobre a racionalidade burocrática, Raymond Aron (1965, p. 75), os cidadãos só se submetem à racionalidade burocrática estatal se compreenderem a organização como um todo e seu propósito para que deixem que essa racionalidade altere a sua forma de comportamento privado. Continua Aron (1965, p. 75): “O trabalho racional, executado sem compreensão, não altera o ser humano como um todo. Implica, é claro, num mínimo de educação, mas isso não é o bastante para transformar a pessoa



inteira”. Entretanto, Aron (1965, p. 76) argumenta que a racionalização científica pode alterar os padrões morais da sociedade moderna; o caráter de universalidade da Ciência, por conter a probabilidade intrínseca de ser apreendida por diferentes povos, associados aos mecanismos de controle formal do Estado (via de regra, por meio dos procedimentos técnicos e das regras do ordenamento jurídico), que tem por objetivo estabelecer uma equidade quanto à imposição de comportamentos padronizados entre os indivíduos de uma mesma sociedade. Afina, Aron (1964, p. 76) arremata: “Neste sentido, a racionalização tende hoje em dia a angariar receptividade a uma concepção universalista em moral”.

Ainda, considerando seus resultados, não podemos determinar como essa opinião pública pode ser exercida e quais são os seus resultados de maneira precisa – não nos cabe fazer essas generalizações. O silêncio solene é uma forma de exprimir uma opinião, assim como um protesto armado, muito embora o *modus operandi* de cada um desses tipos divirjam em absoluto quanto aos métodos e, ainda mais, que sejam expressão não de uma determinada racionalidade, mas de uma emoção em relação a um fato político, ou fato social genérico. Ademais, a mentira e o medo estão comumente envolvidas na expressão de uma opinião, devido às implicações diretas e indiretas que a expressão de uma opinião possa causar na vida e no cotidiano de um indivíduo ou de uma comunidade (Astana, 2003).

Não obstante a ressalva que fizemos anteriormente, estamos conscientes de que, como qualquer das instituições públicas, o Ministério Público e seus membros podem e devem assumir a postura de combate à corrupção. Somente o necessário controle e colaboração entre os diferentes setores governamentais pode assegurar a responsabilização e a obediência às regras ética e jurídicas que envolvem o setor público, de acordo com os valores do Estado de Direito Democrático (Bobbio, 1986; Maltez, 2018). Seguindo esta mesma linha de raciocínio, destacamos que essas formas de apoio interministerial e intergovernamental já estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro; queremos dar ênfase ao fato de que o princípio da transparência atingiu uma escala de importância superior ao da publicidade dos atos públicos, tendo em vista que é um valor de refinamento da condução da coisa pública e que orienta o trabalho da Administração Pública em geral (Santos, 2007).

Neste espaço, não iremos tergiversar sobre a importância da sociedade civil na implantação da Nova República de 1988. Mesmo sob a ditadura, sob o poder da força e da violência do Estado, associado à falta de liberdades (de opinião, contra a censura; de ir e vir, contra o crime de vadiagem; de associação, contra o fechamento de sindicatos; de expressão, contra a proibição de greves, e assim por diante) não admitimos que se opine que o povo era isento de opiniões sobre o sistema político (Berg, 2002). A resistência popular legítima se fez sentir nos protestos pacíficos dos trabalhadores, na produção cultural dos poetas e cantores e, ainda, na sátira política de diversos setores – em peças teatrais, revistas, jornais, impressos clandestinos e assim por diante (Berg, 2002). Nesse aspecto, destacamos não só a arte *avant-garde* de Chico Buarque, Vinícios de Moraes e Caetano Veloso foram fontes de resistência: a produção cultural nas favelas e nos sertões do Brasil se fizeram ouvir através do relato da dor e sofrimento dos menos favorecidos, nas obras de Luís Gonzaga (no baião nordestino), Bezerra da Silva (no samba dos morros do Rio de Janeiro) e tantos outros artistas populares que sabiam o peso da mão do Estado nas costas da população (Oliveira & Resende, 2001).

Reverendo nossas considerações sobre a reivindicação do discurso político anticorrupção pelos membros do MP e do Judiciário, somos levados a repensar as estruturas sociais que certamente servem como canais para a expressão de tal discurso. Em nossa pesquisa, observamos, em primeiro lugar, o papel desempenhado pelos movimentos sociais e associações civis como sindicatos, Igreja Católica e organizações não-governamentais, pela comunicação social e por representantes da elite econômica brasileira no processo de redemocratização e, conseqüentemente, na pressão que efetuaram para que fosse redigida uma Carta Política que contivesse direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos (Bonavides, 2001).

Quando alargamos este olhar para o fato de o Brasil estar integrado num sistema multilateral de combate ao crime organizado – que, nas suas variadas formas, agem corrompendo ou intimidando agentes de Estado -, vemos que a atuação dos órgãos de repressão e controle do Estado brasileiro realmente precisam ser reforçados para dar vazão à cooperação internacional na área de proteção contra o tráfico de drogas, de pessoas, de armas e dos crimes de lavagem de dinheiro, evasão fiscal e outros correlatos (Dominguez, 1997; Avritzer, Bignotto, Guimarães, & Starling, 2008; Sousa, 2016). Não seria possível aos países – isoladamente – combaterem os diversos grupos e associações

criminosas que operam em escala global, sem uma cooperação de verdadeiro envolvimento internacional, com a partilha de mecanismos de inteligência e vigilância, fiscalização de fronteiras e tantos outros atos que podem diminuir a intensidade desses crimes. Entretanto, reforçamos que a corrupção passiva – ato de requerer benefício indevido para si ou para outrem – e a corrupção ativa – ato de prestar o benefício indevidamente requerido – são atos que envolvem diretamente os poderes públicos, em todas as suas esferas e subdivisões (Sousa, 2016).

Por fim, se podemos afirmar que, se a opinião pública pode estar confinada à atuação de organizações particulares e públicas, que coletam dados que, depois de tratados estatisticamente, são transformados em informações para as autoridades públicas e organizações privadas (Lippmann, 2017), também podemos afirmar que é com base nos resultados aferidos na atuação de órgãos de controle (polícias judiciárias e militares, Forças Armadas, órgãos de inteligência e auxiliares da justiça), quando demonstrem eficiência e eficácia podem, sim, influenciar favoravelmente a opinião pública em relação aos atos das instituições de Estado. A todo o instante, a reconciliação entre a cidadania e a dignidade individuais, de um lado, e da boa governação, de outro lado, podem favorecer a consagração de líderes pela opinião pública (Lippmann, 2017).

É nesse sentido que pretendíamos abordar, originalmente, o tema da democracia regenerativa. Se fizéssemos um paralelo – num modelo organicista de percepção do Estado –, e comparássemos a democracia a um organismo vivo, poderíamos detectar que sua sobrevivência estaria sempre sendo mediada por ações de reparação, de regeneração constitutiva de seus elementos essenciais. Nesse sentido, a intervenção de órgãos como o Ministério Público seria elementar para que o tecido social sobre o qual se assenta a democracia estaria sempre diante da possibilidade de ser protegido por seus princípios maiores, dentre eles, a liberdade, a cidadania, a pluralidade de opiniões e o respeito pela dignidade da pessoa humana (García, 2016). Se observássemos o Estado sob uma perspectiva histórica, considerando-o como o resultado-síntese entre o indivíduo-tese e a sociedade-antítese, também poderíamos metaforizar a regeneração da democracia como um mecanismo inerente à existência do próprio Estado que, estruturado com seus anticorpos (aparelho repressor contra atos ilegais e irregulares), age em benefício da sua componente orgânica e material: o povo.

Neste ponto, gostávamos de citar o ponto de vista político da corrupção em Aristóteles que, no pensamento antigo, compreendia que a corrupção e a geração eram fenômenos que ocorrem na natureza e, no que tange especificamente à vida na pólis, estaria submetida a uma dialética própria, como destaca Newton Bignotto:

Do ponto de vista da política, a afirmação da inevitabilidade da corrupção e da possibilidade da regeneração em função do caráter circular do tempo significa que todas as formas políticas morrem e estão submetidas a uma lei da qual não podem escapar por suas próprias forças.

(...)

O sentimento de desigualdade entre os cidadãos é, para ele, um dos motores mais poderosos das transformações que alteram os corpos políticos. A resistência a elas depende da existência de um corpo de leis capaz de conter as razões, muitas vezes insignificantes, das discórdias, e não apenas a mistura de aspectos formais dos diversos regimes. A corrupção afeta os sentimentos dos cidadãos, mas, antes de mais nada, destrói as leis essenciais das cidades (Bignotto, 2012, p. 87-88).

A nossa aposta na ideia de democracia regenerativa deriva das concepções aqui apresentadas, muito embora seja necessário um aporte teórico mais aprofundado sobre o tema. Se a vida na pólis decorre das relações políticas entre os cidadãos e entre eles e os seus governantes, é possível admitir que as instituições (cujos cargos são preenchidos por pessoas) estejam sujeitas a um ciclo de corrupção e regeneração, na qual as discórdias sobre como são distribuídos os bens (os cargos, as riquezas, as liberdades e as decisões políticas). O governo através da lei e a restituição do *status quo ante* promovida por instituições como o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como as eleições periódicas do sufrágio universal são duas faces de uma mesma moeda, na qual se constituem diversas opiniões e onde ocorre o debate entre diferentes perspectivas políticas sobre qual seria o bem comum e o interesse público de uma determinada sociedade (Bignotto, 2012).

#### **4.1 A cobertura midiática da atuação do Ministério Público**

A comunicação social – com suas transmutações tecnológicas e disseminação em massa – é um dos mecanismos mais fortes na formação da opinião pública. Antes dominada por empresas privadas (nos regimes democráticos e ditaduras) e, hoje, acessível a todos aqueles que queiram exprimir suas opiniões políticas na Internet, a cobertura midiática assumiu um papel importante para as sociedades do conhecimento (Maia, 2002). Se levarmos em conta que a transparência e a publicidade dos atos do MP

estão acessíveis em sítios de Internet oficiais e que, ainda, a produção político-cultural individual e coletiva oriundas de membros dos poderes constitucionais (com seus perfis pessoais nas redes sociais) no espaço público virtual são, hoje, somadas às formas tradicionais de comunicação em massa – jornais e revistas impressas, televisão e radiodifusão - (Basile, 2014), podemos constatar que há grande abertura tanto para o acompanhamento dos atos públicos – sendo, este, um fenómeno de escala global (Amaral, 2016, pp. 170-172).

Uma das grandes questões que se colocam em relação à comunicação social brasileira é o fato de ela ser quase totalmente privada e tem por financiamento principal a publicidade proveniente de órgãos do Executivo – tanto na União, quanto nos Estados e municípios (Bolaño, 2007, p. 16; Barbosa & Martins, 2018, p. 43). O nível de concentração dos canais televisivos e de canais de radiodifusão como propriedade de políticos também foi objeto de estudos recentes em Luan José V. Chagas (2017), Maria Laura F. de Almeida e Fábio C. Gomes (2018) e Camilo M. Vannuchi (2018) indicam dois fenómenos de natureza distinta: (i) uma contravenção aos dispositivos constitucionais que proíbem a concessão de serviços de radiodifusão e televisão à representantes políticos (Sankiewicz, 2011) e (ii) um problema de natureza política, que se evidencia no direcionamento da informação de natureza pública para interesses privados, com possibilidade de manipulação das fatos e formação de opiniões em contraposição à verdade dos factos sociais e políticos de uma sociedade (Chomsky, 2017).

Queremos ressaltar que o Ministério Público também age como produtor de informações à população. Além de possuir seus canais formais de informação – nos sítios de Internet que integram os canais de públicos da República -, também possuiu perfis institucionais em redes sociais (Colatusso & Witzki, 2019). Somamos a essa visibilidade o fato de que não há algum impedimento legal relativo aos membros do MP possuírem contas individuais/particulares em redes sociais como Instagram, Youtube, Vimeo, Facebook, Telegram, WhatsApp e afins, nas quais, diuturnamente, troquem mensagens e opiniões sobre processos e assuntos de natureza política (Colatusso & Witzki, 2019). De fato, estudo publicado na Revista Impactum da Universidade de Coimbra (Albuquerque, 2016), demonstra que o aparelhamento de comunicação do Poder Judiciário e dos demais órgãos auxiliares da Justiça começou com a formação de

um quadro de profissionais de comunicação em 2010, que levou à criação não apenas de programas televisionados na TV Justiça (canal televisivo oficial do Poder Judiciário) como na plataforma do Youtube (Albuquerque, 2016, p. 59).

Dessa forma, a judicialização da política possui seu próprio canal de comunicação social, com acesso público e gratuito em canais abertos, que produzem conteúdos informativos sobre os julgamentos submetidos à Justiça, além de cursos de formação e informação sobre os atos dos órgãos ligados à função jurisdicional. Essa publicidade dos atos tem o condão de conferir transparência e *accountability* aos órgãos auxiliares da Justiça e beneficia diretamente as ações do MP público, como um órgão que passa a gozar de certa legitimidade, devido exatamente a essa transparência que deriva de todas esses mecanismos de comunicação até aqui enumerados.

Nesse aspecto, continuamos a considerar os membros do MP como agentes políticos do Estado, mesmo porque os recentes episódios de mediatização das investigações e processos levados a cabo por este órgão estatal foram decisivos para os contornos assumidos na recente campanha presidencial, nas eleições de 2019. Conforme atesta José Luiz Braga (2006), a inserção de novos mecanismos de comunicação em massa e a sua disseminação entre a população, transformaram não apenas o conteúdo, mas a forma como essas informações são divulgadas. Cada indivíduo, portador de um aparelho tecnológico de comunicação ligado à Internet é um ente de disseminação de informação. Ademais, a seleção das narrativas políticas também está assente na opinião pessoal daquele que decide distribuir ou não uma determinada mensagem de conteúdo político (Braga, 2006). Isso determina que a sociedade do conhecimento, vivida de forma peculiar pelo Brasil – com seus altos índices de analfabetismo estrutural e funcional – passa a conviver com diferentes graus de institucionalização midiática:

Com a proposta de um terceiro sistema de processos mediáticos, assinalamos mais uma contraposição às relações “simples” entre produto e usuário. A sociedade se organiza para tratar a própria mídia, desenvolvendo dispositivos sociais, com diferentes graus de institucionalização, que dão consistência, perfil e continuidade a determinados modos de tratamentos, disponibilizando e fazendo circular esses modos no contexto social. A própria interação com o produto circula, faz rever, gera processos interativos (Braga, 2006, p. 36).

Mas essa inserção digital/virtual do MP e a respetiva mimetização dos usuários das redes sociais não exclui a participação daquele órgão junto dos meios de comunicação tradicionais. A organização de coletivas de imprensa pelo MP, como a

organizada durante o processo da Lava Jato para a condenação de Luiz Inácio Lula da Silva, representou uma das maneiras mais eficazes de formar uma opinião pública em relação à culpabilidade do ex-Presidente Lula (Dalcol, Flores, & Fossá, 2017). No mesmo passo, a condução coercitiva do citado ex-Presidente, por ordem do ex-Juiz Sérgio Moro (que depois se tornou Ministro da Justiça e da Segurança Pública no Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro) foi um ato simbólico de poder, tendo em vista que não havia motivos para conduzir o acusado, algemado, até um gabinete improvisado pela Polícia Federal, em São Paulo (Carvalho & Fonseca, 2019)<sup>11</sup>. Está em causa, nesse aspecto, um resultado negativo da publicidade dos atos públicos, que se traduz na espetacularização da função jurisdicional, que atenta contra a presunção de inocência e ajuda a formular um pré-julgamento sobre a culpabilidade dos acusados em geral (Carvalho L. G., 2014). Sobre esse tipo de abordagem midiática, fazemos cautela do princípio da ampla defesa e do contraditório, como princípios constitucionais e, na seara doutrinária, princípios jurídicos de teor sistêmico para o correto exercício dos atos processuais – ligados, dessa forma, de maneira indissociável, ao princípio do devido processo legal (Carvalho L. G., 2014).

Pensamos que a saída para essa armadilha da espetacularização do processo judicial nos casos de corrupção passa por três ações que poderiam ser tomadas para minorar, senão pôr fim, a esta problema: (1) a regulamentação da comunicação social, que seja feita de acordo com os princípios da imparcialidade (não dizemos neutralidade) na apresentação das matérias jornalísticas, com o respectivo direito de resposta para a defesa dos acusados perante a opinião pública; (2) a responsabilização administrativa dos membros dos órgãos auxiliares da Justiça e dos magistrados do Judiciário, que não devem opinar sobre casos que se encontram sob seu julgamento (como já determina a legislação brasileira); e (3) uma constante fiscalização das redes sociais, com o apoio das empresas que as controlam, que seja suficiente para barrar a disseminação em massa de injúrias, difamações e calúnias.

---

<sup>11</sup> Sobre o assunto, consultar a matéria jornalística de Estelita Hass Carazzai e Flávio Ferreira (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

## **4.2 Legitimidade jurídica e legitimidade política do Ministério Público**

Pensamos ser preciso, neste ponto, discutir o papel político do MP brasileiro, frente às informações até aqui expostas. Entendemos que a manutenção dos direitos políticos democráticos passa pela institucionalização dos conflitos políticos, de maneira a que os atos de corrupção sejam analisados por uma instância de Poder que seja isenta de interesses diretamente ligados às causas discutidas, neste caso, judicialmente. É por esta razão que existem previsões nos códigos processuais sobre a suspeição do órgão estatal acusador (MP) e investigador (polícia judiciária) e do próprio órgão julgador (magistrado), para que se alcance o exame adequado das provas apresentadas no processo e se forme uma decisão em conformidade com o ordenamento jurídico (Carvalho I. S., 2012; Aranha, 1999; Cambi, 2016).

Com o fim da justificação do poder divino para o exercício da autoridade, “(...) o poder democrático não possui uma garantia transcendente” (Innerarity, 2016, p. 173), daí que todas as discussões políticas que ocorrem no seio da sociedade sejam reflexo da busca pela legitimidade do exercício do poder democrático. Portanto, não existe “(...) outro remédio senão acolher e institucionalizar o conflito, quer se trate da divisão social, do choque entre as diversas lógicas que caracterizam cada uma das esferas da política, econômica ou jurídica, ou ainda da irreduzível oposição entre valores” (Innerarity, 2016, p. 173). Como a esfera política engloba uma pluralidade de opiniões, estilos de vida e choques de interesses que, ao fim e ao cabo, incorporam-se na atividade política através das discussões e, para garantir a estabilidade da democracia, o papel das instituições na manutenção da ordem social, jurídica e institucional é imprescindível para a estabilidade da democracia (Innerarity, 2016, p. 174).

A teoria contratualista que nos trouxe o paradigma das leis e, posteriormente, das constituições políticas como ferramentas de limitação do poder e de garantia de direitos e expressão de deveres aos cidadãos e aos governantes é a base sobre a qual ergueu-se uma concepção parcialmente correta de que o que é legal é legítimo. Entretanto, tal ideia é, além de perigosa, falsa, pois a lei (em sentido lato) quando não contempla a pluralidade de um regime democrático – contendo suas próprias contradições políticas internas, devido à complexidade das sociedades contemporâneas – pode se converter num instrumento de repressão contra as minorias sociopolíticas. É nesse sentido que o filósofo alemão Friedrich Müller (2003, p. 59) atribui ao povo uma



“instância global de atribuição de legitimidade”, pois, na democracia, o sufrágio universal estabelece os legisladores que irão orientar o trabalho de administradores (Executivo) e magistrados (juízes e auxiliares do Judiciário).

Contudo, se pensarmos no século XX como o século dos regimes extremos, onde os líderes do Executivo se colocavam acima dos partidos políticos – quando não criavam um partido único – e, a partir daí, submetiam o Legislativo e o Judiciário ao aparelho de controle burocrático-governamental que conferia poderes extenuantes ao Chanceler ou Presidente, é natural que possamos acompanhar a crítica de Poulantzas, que também reaparece em Müller (2003), sobre a quebra da estrutura de legitimação democrática, visto que as cláusulas limitadoras que surgiram nos regimes totalitários determinaram além dos não-eleitores aqueles grupos de que seriam inimigos do Estado. Foi por essa razão que a teoria da soberania popular se estabeleceu como um garante de que o Estado de Direito seria fundamentado no poder popular, exercido em seu favor, sendo o povo, ao mesmo tempo, sujeito e proprietário do Direito, constituído democraticamente (Müller, 2003, p. 62). Mas isso não pôs fim ao problema das minorias, tendo em vista que, na democracia, o conceito elementar da formação dos governos é a eleição e a vontade da maioria.

A solução para esse dilema reside numa leitura não-naturalista do conceito de povo (Müller, 2003, pp. 83-84), que ultrapassa o conceito político de nação, e abraça tanto a condição de sujeito de direito, como de detentor da soberania, quanto de membro de uma sociedade plural e combativa. Isso quer dizer que, como membro do povo e diante das liberdades democráticas, há sempre a possibilidade de se recorrer ao próprio Estado e, na ausência dele, à formação de grupos da sociedade civil organizada para pleitear ações judiciais que podem ser adjudicadas tanto perante outros membros da população, quanto perante o Estado (ou alguma de suas instituições, órgãos, departamentos ou membros do aparato burocrático) – que Müller (2003, p. 91) chama de “disfuncionalidade setorial”.

De fato, a questão da legitimidade e da legalidade tem sido levantada por diferentes pensadores, quer positivistas, quer jusnaturalistas, quer, ainda, por defensores da teoria argumentativa – dentro da esfera jurídica – e, ainda, por representantes de diversas linhagens da Filosofia e da Sociologia que se debruçam sobre as questões relacionadas a esses temas e que implicam valores (âmbito axiológico) e finalidades

(âmbito deontológico) do Direito. Não podemos, entretanto, avançar em todas essas áreas – devido, principalmente, à amplitude que elas comportam e a finalidade desta dissertação –, mas temos condições de apresentar aquilo que se pode conceber como um consenso razoável sobre as diferenças existentes entre esses dois objetos e sobre como eles podem ser detetados na problemática relativa à atuação do Ministério Público.

O primeiro aspecto que queremos denotar deriva da análise feita pelo jusfilósofo austríaco Hans Kelsen – positivista – que, ao discutir o problema da legitimidade no exercício da autoridade pública revela-nos que a aplicação da lei, embora apresente critérios técnicos que não podem ser ignorados pelos juizes, está sempre dependente da ação humana concreta – que desvela aspectos íntimos da autoridade que decide aplicá-la, embora isso não seja considerado (por Kelsen) como um problema afeto à Ciência do Direito. Entretanto, Hans Kelsen nos revela uma importante lição sobre o critério técnico de interpretação e aplicação do Direito que foge à questão ética acima descrita: a indeterminação do conteúdo e da forma existente nos critérios de abstração e generalidade das normas jurídicas, conforme extraímos da lição exemplar, abaixo transcrita:

Se o órgão A emite um comando para que o órgão B prenda o súdito C, o órgão B tem de decidir, segundo o seu próprio critério, quando, onde e como realizará a ordem de prisão, decisões essas que dependem de circunstâncias externas que o órgão emissor do comando não previu e, em grande parte, nem sequer podia prever (Kelsen, 1999, p. 246).

Podemos antever, aqui, a liberdade de escolha nos métodos de interpretação e aplicação do Direito, que já fazia parte das análises de Kelsen sobre o problema da justiça. De fato, o eminente autor austríaco quer nos ensinar que as autoridades públicas estão sempre diante de certas indeterminações quanto ao conteúdo das normas e que, nesta condição, podem encontrar dilemas de como aplicar corretamente as normas jurídicas:

Daí resulta que todo o ato jurídico em que o Direito é aplicado, quer seja um ato de criação jurídica quer seja um ato de pura execução, é, em parte, determinado pelo Direito e, em parte, indeterminado. A indeterminação pode respeitar tanto ao fato (pressuposto) condicionante como à consequência condicionada. Indeterminação pode mesmo ser intencional, quer dizer, estar na intenção do órgão que estabeleceu a norma a aplicar (Kelsen, 1999, p. 246).

Uma leitura transversal da obra de Kelsen, efetuada por Lars Vinx (2007, p. 15), nos indica que o posicionamento da legalidade e da legitimidade aponta para a

compreensão liberal do autor, acerca do Estado Constitucional: essa formulação jurídico-política, como expressão neokantiana do contratualismo social, era considerada por Kelsen como uma forma de garantir o conjunto de liberdades individuais e sociais e, ao mesmo tempo, estabelecer uma ordem pública com base numa ordem jurídica. Na realidade, o que Kelsen apresenta na sua Teoria do Estado e do Direito é uma proposição teleológica do Estado, tendo na ordem jurídica o contorno de toda a ordem pública, visto que as demais esferas da ordem social (religião, família e outras) seriam apenas aspectos não-jurídicos e, quando muito, aspetos da vida privada que seriam garantidos indiretamente pelo direito positivo (Vinx, 2007, pp. 21-22).

Voltando nosso olhar para a legitimidade política, que é bem mais complexa do que a leitura positivista de Kelsen, temos de considerar os ensinamentos do eminente politólogo português António de Sousa Lara (2017, p. 153), que aponta para o Estado a sua essência cultural e humana, tanto quando reafirma o postulado aristotélico de que o homem é um animal social e político, quanto quando traduz que o Estado é fruto de uma herança social geracional garantida pela cultura. A concretização do Estado como uma pessoa jurídica que tem o dever de manter a ordem pública já foi defendida anteriormente, mas a contribuição de Lara (2017, p. 155) que precisa ser desvelada neste aspecto é a seguinte: o ordenamento jurídico composto a partir do governo (de dentro e para o Estado e a sociedade que esse direito positivo visa controlar) está impregnado de valores políticos determinados pelos vencedores da disputa pelo poder – no caso democrático, os representantes políticos eleitos no processo eleitoral.

Como temos vindo a discutir, nem todos os oficiais que compõem o aparato estatal estão submetidos ao processo de validação política garantido na democracia pelo sufrágio eleitoral. Como no caso dos magistrados, os membros do Ministério Público são escolhidos por meio de concursos de provas e títulos que, garantidos pelo sigilo dessas provas e pelo carácter concorrencial, tendem a escolher os mais aptos técnicos que irão preencher cargos da burocracia funcional do Estado e que, ainda no aspecto essencial do MP, são membros de um órgão auxiliar da Justiça, como reforçado anteriormente. Então, encontramos-nos, invariavelmente, diante uma elite burocrática que, por via da inovação constitucional de 1988, adquiriu legitimidade jurídica para propor ações contra atos dos representantes políticos e, na prática, efetua o controle político da democracia brasileira.

Se o Estado existe por “continuidade (...)” sendo um “facto consumado” (Lara, 2017, p. 159), a sua constituição política que estabelece o MP como um órgão de controle político consolida a continuidade desse órgão e a consumação de suas atribuições. Na qualidade de uma elite burocrática, pode ser considerada como uma elite não governante: sua qualificação técnico-profissional pode levá-los a ocupar cargos tais quais o de Ministros do Supremo Tribunal Federal e, em alguns casos – cumprida a regra que os impede de concorrer a eleições durante um prazo de três anos – candidatar-se a cargos eletivos (Zilio, 2016). Como é natural, também estão submetidos a processos de rotação na envolvente interna do próprio órgão, por meio de promoções e destacamento para operações de natureza especial – como nos crimes de colarinho branco, lavagem de dinheiro e combate ao crime organizado internacional, que envolvem até cooperação com órgãos de inteligência de outros Estados nacionais (Araújo da Silva, 2015).

Entendendo que o MP faz parte do Estado e, sabendo que o ato de interpretação e aplicação das leis é um ato humano volitivo (que expressa a vontade de agir) – e, ainda, relembrando as constatações anteriormente feitas sobre os atos inerentes aos membros do MP, como oferta de denúncia, arquivamento de processos e outros – passamos a entender que há legitimidade política nos atos do Ministério Público, da mesma forma que há legitimidade política no papel do Judiciário de intervir nos atos dos membros do Executivo e do Legislativo. Observe-se, ainda, que qualquer cidadão do povo que atenda aos critérios de seleção para o cargo de membro do MP pode concorrer nos certames que complementam os quadros desse órgão (BRASIL, 1994; BRASIL, 2016; BRASIL, 1993; BRASIL, 2010). Possuindo competências técnico-científicas para ocupar o cargo de membro do MP, o cidadão passa a ser um membro de um órgão de controle político da República, o que demonstra a abertura e mobilidade que fazem parte do regime democrático quanto ao acesso aos órgãos de poder.

No caso em tela, percebemos que há todo um aparato político valorativo que justifica o interesse social no combate à corrupção e de recomposição da ordem pública, no sentido de garantir a solidez das instituições políticas do Estado. O apelo aos valores políticos da justiça, bem-estar, solidariedade, segurança (em sentido lato), legalidade e estabilidade da cidadania são justificações – base de uma noção ampla de Justiça – que faz parte das funções do Ministério Público, em todas as suas subdivisões funcionais na

República brasileira. O seu poder-dever de agir se converte, portanto, num ato político quando incide sobre o controle das instituições políticas e que tenta pôr sob controle os atos contrários à ordem pública garantida juridicamente. É, portanto, um órgão que reforça os valores políticos constitucionais e que compõem os valores éticos da sociedade brasileira, que foram objeto de formulação política e se concretizaram no texto constitucional promulgado em 1988.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, gostaríamos de começar esta conclusão com a constatação de que a democracia é um regime político que congrega valores de diferentes grupos sociais que, no seu conjunto, formam o povo brasileiro. As diferentes opiniões políticas albergadas sob o manto democrático são objeto de proteção constitucional e convertem-se em obrigações de agir que são oponíveis contra as elites governantes e contra aqueles que querem subverter os valores políticos que estão consagrados nessa espécie de contrato social que é a Constituição Federal de 1988. O Estado Democrático de Direito, nesse sentido, está fundamentado principalmente na dignidade da pessoa humana, na proteção e promoção da cidadania, no respeito à lei e à moralidade públicas e num conjunto de garantias que visam proteger a ordem pública e jurídica republicanas.

No contexto de um constante embate entre os diferentes interesses que permeiam a formação dos diferentes níveis de governo na federação brasileira, a judicialização política e, nominalmente, a judicialização da corrupção, representa um esforço de garantia do Estado de Direito Democrático (na nomenclatura portuguesa), visando que haja sempre um sistema de controle político que equilibre as relações entre os poderes constitucionais e garanta a lisura do sistema político, de acordo com as regras constitucionais que defendem a democracia. Isso não significa propriamente que a judicialização da política, em especial, o controle sobre a corrupção, seja o ponto fulcral do desempenho dos órgãos auxiliares da Justiça. A função jurisdicional regula o funcionamento dos processos que têm por objetivo pôr fim aos conflitos sociais apresentados perante o Judiciário. Como discutido, esse poder está submetido ao princípio da inércia – que integra a noção de processo acusatório: o Poder Judiciário aguarda a manifestação de uma parte interessada para, depois, dar início ao processo de conhecimento que tem por objetivo identificar culpa e/ou dolo nas ações levadas ao seu conhecimento e que tenham dado origem a danos a serem restituídos.

Nesse aspecto, o Ministério Público atua em causas de interesse público, defendendo direitos e garantias constitucionais que abrangem desde os direitos fundamentais individuais e coletivos, até outros que incluem a defesa do patrimônio público natural (meio ambiente), cultural e material (bens), chegando àquilo que

podemos chamar de crimes contra o Estado – nesse caso, destacamos a corrupção, sendo este o foco desta investigação científica<sup>12</sup>. A sua participação como parte autora dos processos de investigação dos crimes de responsabilidade ligados à corrupção e ao desrespeito da ordem pública configuram um papel fundamental para a manutenção não apenas da segurança jurídica, mas, como tivemos oportunidade de discutir, alcançam o zelo pela própria estrutura do Estado de Direito Democrático. As suas intervenções junto ao processo eleitoral, ao controle dos atos administrativos, à vigilância e cooperação junto ao Poder Legislativo nos tribunais de contas são todas derivadas de suas atribuições institucionais e encontram fundamento em competências técnicas para os quais os seus membros foram escolhidos em concursos públicos de provas e títulos.

A composição desse órgão, que assumimos como um órgão de poder por força do controle político que exerce sobre os representantes eleitos e – até antes da eleição – durante o processo eleitoral, configuram uma legitimidade jurídica que se estende à legitimidade política, visto que os valores sociais e políticos consagrados constitucionalmente fazem parte do rol de suas diretrizes funcionais. A formação de uma elite burocrática não governante, como tivemos oportunidade de ressaltar, estrutura um corpo funcional que tem por dever maior a manutenção da ordem e da estabilidade sociais, sendo evidente que sua participação junto aos processos eleitorais e no controle político são fortes evidências de sua intervenção direta em assuntos que interessam aos cidadãos. É nesse sentido que a transparência e a publicidade de seus atos são componentes importantes para a formação da confiança dos cidadãos e garantem a estabilidade da democracia, na medida em que reforçam a solidez das instituições que porventura sejam vítimas de atos contrários ao interesse público – e definidos na legislação como crimes.

É por essa razão que fizemos uma incursão sobre a questão da importância da comunicação social para demonstrar como a defesa das liberdades incluem, inclusive, a necessidade de proteger os órgãos públicos e privados que fornecem dados e informações aos cidadãos. A formação da opinião pública, considerada como um dos

---

<sup>12</sup> Observe-se que o conceito de “crime contra o Estado” é bastante amplo e não pode ser abordada nesta dissertação. Fazemos alusão direta ao pensamento de Paulo Costa (2016), que define claramente a enorme amplitude deste conceito, conforme se observa no extrato, a seguir: “Deste modo, o crime contra o Estado abrange todos os atos que colocam em causa a independência, a segurança e a integridade territorial do Estado. Como tal, incluem-se nele a prática de atos como, por exemplo, a traição à pátria, a espionagem ou o terrorismo.” (p. 114)

pilares da regeneração democrática – tanto pela responsabilização político-eleitoral daqueles envolvidos em atos de corrupção, quanto pela responsabilização jurídico-penal dos apenados por esses atos – confere uma maior estabilidade à própria Democracia, renovando a confiança do povo nos órgãos de poder e oferecendo narrativas concretas sobre como são enfrentados os problemas que envolvem o interesse público na República brasileira.

É evidente que esses processos dependem da vontade humana para se concretizarem. A corrupção é um fenômeno transfronteiriço e transnacional, no sentido que não é algo particular em nenhuma sociedade. Porém, é preciso que se reconheça que os índices de corrupção estão diretamente relacionados com a solidez das instituições encarregadas de enfrentá-la. Daí ser tão importante a autonomia e independência funcional do Ministério Público no exame dos indícios e na condução das investigações e na cooperação com outros órgãos auxiliares da Justiça brasileira, no intuito de estrangular os pontos de escape por onde os supostos criminosos envolvidos nos crimes de lesa pátria sejam efetivamente investigados, julgados e, diante de provas conclusivas, condenados pelo Poder Judiciário.

Isso revela que a judicialização da corrupção não é uma função exclusiva nem do Ministério Público, nem do Judiciário. Dela participam um conjunto de órgãos e profissionais de formação ampla, capazes de elaborar investigações sobre disparidades financeiras nas contas dos representantes do Executivo, além de implicar em atos de inteligência na investigação do comprometimento de representantes políticos com organizações criminosas que, ostensivamente, atacam o patrimônio público. A vastidão do território brasileiro é tão vasta quanto a variedade de infrações cometidas contra o Estado brasileiro, não apenas pelas diferentes formas (por vezes, inovadoras) como os crimes são cometidos, mas, sobretudo, porque a participação de grupos e partidos políticos com representação no Congresso Nacional e no Executivo (federal, estadual e municipal) demonstram a força dessas organizações criminosas que se espalham facilmente na máquina estatal brasileira.

É nesse sentido que discutimos a legitimidade política do Ministério Público que, ao lado do Poder Judiciário, efetua o controle dos atos do Executivo e processa membros do Congresso Nacional. A Constituição de 1988, por ter aumentando o rol de responsabilidades institucionais do MP, deu condições ao aprofundamento do controle



da corrupção, convertendo esse órgão num incontestável órgão de controlo político. Havendo controle externo sobre os atos do Legislativo e do Executivo, havendo transparência e publicidade dos atos judiciais e de investigação, torna-se mais sólido o piso sobre o qual se ergue a confiança do corpo de cidadãos e reforça-se a ideia de que os atos de corrupção não podem ficar impunes, pois eles atacam frontalmente os valores superiores da República brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

- Alarcón, P. d. (2012). *Ciência Política, Estado e Direito Público*. São Paulo: Verbatim.
- Albuquerque, G. (30 de mar de 2016). *Mídia e Justiça no Brasil: o Mapeamento das Pautas Históricas de Uma Nova Relação*. doi:[https://doi.org/10.14195/2183-6019\\_5\\_4](https://doi.org/10.14195/2183-6019_5_4)
- Alexy, R. (1988). Sistema jurídico, principios jurídicos y razón practica. *Revista Doxa*, 5, 139-151. doi:<https://doi.org/10.14198/DOXA1988.5.07>
- Alexy, R. (1999). Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, 267-279.
- Almeida, M. L., & Gomes, F. C. (2018). A regulamentação econômica da mídia: paramentares proprietários de emissoras de rádio e televisão, e o arrendamento da grande programação às igrejas. *Revista de Iniciação Científica e Extensão*, 3(1), 555-571. doi:<http://lattes.cnpq.br/7610232664441527>
- Amaral, I. (2016). *Redes Sociais na Internet: sociabilidades emergentes*. Covilhã: LABCOM.IFP.
- Andreucci, F. C., Santos, A. W., Xavier, E. M., Pinheiro, L., & Eduardo, G. (2019). O papel constitucional das polícias de segurança e ordem pública na consolidação do Estado Democrático de Direito e no Afastamento da Vingança Privada. *UNISANTA - Law and Social Sciense*, 8(1), 1-15. Obtido em 12 de fev de 2020, de <https://periodicos.unisanta.br/index.php/lss/article/download/2038/1547>
- Aranha, A. J. (1999). *Da prova no Processo Penal* (5ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Arantes, R. B. (fev de 1999). Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 83-102. doi:<https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>
- Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora da PUC-SP.
- Araújo da Silva, E. (2015). *Organizações criminosas: aspectos penais e processuais*. São Paulo: Editora Atlas.
- Araújo, C. (2004). Razão pública, bem comum e decisão democrática. Em V. S. Coelho, & M. Nobre, *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 157-171). São Paulo: Editora 34.

- Araújo, S. O. (2007). *Gestão democrática? Os desafios de uma gestão participativa na educação pública em uma sociedade clientelista e oligárquica*. Maceió: Editora UFAL.
- Aron, R. (1965). *A Era da Tecnologia*. Rio de Janeiro: Cadernos Brasileiros Editora.
- Asch, S. (1952). *Social psychology*. New York: Prentice Hall.
- Astana, D. R. (2003). *Cultura do medo: reflexões sobre violência, controle social e cidadania no Brasil*. São Paulo: Método.
- Avritzer, L. (2012). Esfera Pública. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 112-116). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Avritzer, L., Bignotto, N., Guimarães, J., & Starling, H. M. (2008). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Azedo, L. C. (2017). *O Impeachment de Dilma Rousseff: Crônicas de uma queda anunciada [e-book]*. Brasília: Verbena Editora.
- Baquero, M. (2001). *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Barbosa, B., & Martins, H. (2018). Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil. *Saúde em Debate*, 42(3), 42-53. doi:<https://doi.org/10.1590/0103-11042018S304>
- Basile, J. (2014). *Adaptações do Jornalismo em tempos de novas tecnologias*. Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-graduação. Brasília: Universidade de Brasília. Obtido em 13 de jan de 2020, de <https://core.ac.uk/download/pdf/33534974.pdf>
- Baume, S. (2012). *Hans Kelsen and the Case for Democracy*. (J. Zvesper, Trad.) Colchester: ECPR Press / University of Essex.
- Beck, F. R. (2004). *Perspectivas de controle ao crime organizado e críticas à flexibilização de garantias*. São Paulo: IBCCRIM.
- Belchior, A. M. (2015). *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Manuel Maria dos Santos.
- Berndtson, E. (1975). Political Science in the Era of Post-Behavioralism. The Need for Self-Reflection. *Scandinavian Political Studies*, vol. 10.

- Berndtson, E. (1997). Behavioralism: Origins of the Concept. *XVII Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política*, de 17 a 21 de agosto, Seoul, Korea.
- Berg, C. (2002). *Mecanismos do silêncio: expressões artísticas e censura no regime militar (1964-1984)*. São Carlos: EdUFSCar.
- Bignotto, N. (2012). Republicanismo. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 87-93). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bitencourt, C. R. (2014). *Crimes contra o sistema financeiro nacional e contra o mercado de capitais* (3ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora.
- Bolaño, C. (2007). *Qual a lógica das políticas públicas de comunicação no Brasil*. São Paulo: Editora Paulus.
- Bonavides, P. (2001). *Teoria constitucional da democracia participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Boukalas, C. (2014). No exceptions: authoritarian statism. Agamben, Poulantzas and homeland security. *Critical Studies on Terrorism: Practice, Limits and Experience*, 7(1), 112-130. doi:<https://doi.org/10.1080/17539153.2013.877667>
- Braga, J. L. (2006). *A sociedade Enfrenta sua mídia. Dispositivos sociais de crítica midiática*. São Paulo: Editora Paulus.
- BRASIL. (1993). *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Obtido em 13 de out de 2019, de Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)
- BRASIL. (1993). *Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Obtido em 29 de dez de 2019, de Palácio do Planalto - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)
- BRASIL. (1994). *Lei n.º 8.906 de Estatuto do Advocacia*. Obtido em 13 de out de 2019, de Presidência da República - Casa Civil - Procuradoria para Assuntos Jurídicos: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm)
- BRASIL. (2010). *Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2020*. Obtido em 15 de fev de 2020, de Palácio do Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)

- BRASIL. (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Obtido em 13 de dez de 2019, de Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Bresser-Pereira, L. C. (2003). *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio a Lula* (5 ed.). São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Cambi, E. (2016). *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo - Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e o Protagonismo Judiciário*. São Paulo: Almedina.
- Cândido, A. A., & Pereira, L. d. (jan de 2020). Fake News numa sociedade pós-verdade na política brasileira. *Revista Farol [online]*, 9(9), 213-232. Obtido em 1 de mar de 2020, de <http://www.revistafarol.com.br/index.php/farol/article/download/200/172>
- Card, R. (2000). *Public Order Law*. Bristol: Jordan Publishing Ltd.
- Carvalho, C. A., & Fonseca, M. G. (2019). Violência em acontecimentos políticos: jornalismo e lawfare no caso Lula. *Galáxia (São Paulo) [online]*, Especial, 100-112. doi:<https://doi.org/10.1590/1982-25542019441720>
- Carvalho, I. S. (2012). *Em Defesa da Legalidade Democrática - O Estatuto Constitucional do Ministério Público Português*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, L. B. (2003). Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo*, 231, 193-126.
- Carvalho, L. G. (2014). *Processo Penal e Constituição. Princípios constitucionais do Processo Penal* (6ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Casara, R. (2017). *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Casas, D. P., & Rojas, H. (2011). Percepciones de corrupción y confianza institucional. Em H. Rojas (et al.), *Comunicacion y cidadania*. Bogotá: Universidade de Externado.
- Chagas, L. J. (2017). Radiojornalismo e Democracia: A Cobertura Eleitoral em Emissoras Administradas por Políticos. *Leituras do Jornalismo*, 7(1), 72-90. Obtido em 10 de abr de 2020, de

<https://www3.faac.unesp.br/leiturasdojornalismo/index.php/leiturasdojornalismo/article/download/123/94>

Champagne, P. (1998). *Formar a opinião: o novo jogo político*. Petrópolis: Editora Vozes.

Charaudeau, P. (2008). *Discurso político*. São Paulo: Contexto.

Chomsky, N. (2017). *Mídia: propaganda política e manipulação*. (F. Santos, Trad.) São Paulo: Martins Fontes Editora.

Christofoletti, R. (2003). Dez impasses para uma efetiva crítica da mídia no Brasil. *XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação* (pp. 1-12). Belo Horizonte: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação / INTERCOM. Obtido em 13 de mar de 2020, de [https://www.researchgate.net/profile/Rogério\\_Christofoletti/publication/228808513\\_Dez\\_impasses\\_para\\_uma\\_efetiva\\_critica\\_da\\_midia\\_no\\_Brasil/links/00b49536a8ea7d2020000000/Dez-impasses-para-uma-efetiva-critica-da-midia-no-Brasil.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Rogério_Christofoletti/publication/228808513_Dez_impasses_para_uma_efetiva_critica_da_midia_no_Brasil/links/00b49536a8ea7d2020000000/Dez-impasses-para-uma-efetiva-critica-da-midia-no-Brasil.pdf)

CNJ. (12 de mai de 2009). *Resolução n.º 75, de 12 de maio de 2009*. Obtido em 21 de dez de 2019, de Conselho Nacional de Justiça: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_75\\_12052009\\_29032019150755.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_75_12052009_29032019150755.pdf)

CNJ. (mai de 2012). *Novos diagnósticos do enfrentamento da corrupção*. Obtido em 30 de mar de 2020, de Conselho Nacional de Justiça: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel\\_diag\\_improbidade.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel_diag_improbidade.pdf)

CNMP. (26 de mai de 2009). *Resolução n.º 40, de 26 de maio de 2009*. Obtido em 21 de dez de 2019, de Conselho Nacional do Ministério Público: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0401.pdf>

Coelho, V. S. (2004). Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? Em V. S. Coelho, & M. Nobre, *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 255-269). São Paulo: Editora 34.

Colatusso, V., & Witzki, F. L. (2019). Projeção e circulação do espetáculo: as ações do Ministério Público Federal midiaticizadas nas redes sociais. Em J. L. Braga (Ed.), *Anais do III Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais. 1*, pp. 100-103. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio de Sinis. Obtido em 24 de fev de 2020, de <https://midiaticom.org/anais/index.php/seminario-midiatizacao-resumos/article/download/641/619>

- Dalcol, C., Flores, N. M., & Fossá, M. I. (2017). O discurso jurídico midiaticizado: análise da denúncia de Deltan Dallagnol contra Lula. *Esferas*, 6(11), 11-21. doi:<http://dx.doi.org/10.19174/esf.v1i11.8292>
- Dominguez, U. M. (1997). Ajuste Estrutural, Governabilidade e Democracia. Em S. Gerschman, & M. L. Vianna, *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização* (pp. 81-100). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.
- Easton, D. (1985). "Political Science in the United States: Past and Present". *International Political Science Review*, vol. 6, n. 1, pp. 133-152.
- Emmi, M. F. (1999). *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais*. Belém: UFPA/NAEA.
- Feres Júnior, J. (2012). Interesse Público. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 138-146). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Figueira, J. D. (2016). *Manual de Direito Economico e Financeiro*. São Paulo: Almedina Brasil.
- Filgueiras, F. (2012). Interesses. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 131-137). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Filgueiras, F. (2008). *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FOLHA DE SÃO PAULO. (14 de set de 2016). *Lula comandou esquema de corrupção na Petrobras, diz Lava Jato*. Obtido em 16 de fev de 2020, de Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1813265-lula-e-denunciado-na-lava-jato-por-caso-do-triplex.shtml>
- Fontes, P. G. (2006). *O Controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Fukuyama, F. (2014a). Ordem política e decadência política. Da revolução francesa à globalização da democracia. Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Fukuyama, F. (2014b). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (2ª ed., Vol. 1). (M. Mata, Trad.) New York, NY, USA: Farrar, Straus and Giroux.
- García, B. P. (2016). Hacia una democracia regenerativa. Em J. Rodríguez-Arana, M. V. Comes, & J. A. Ruiz, *Calidad democrática, transparencia e integridad* (pp. 75-86). Logroño, ES: Cizur Menor / Thomson Reuters Aranzadi.



- Garson, M. (2019). O conceito de convergência e suas armadilhas. *Galáxia (São Paulo) [online]*, 40, 57-70. doi:<https://doi.org/10.1590/1982-25542019135324>
- Gomes Canotilho, J. J. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7 ed.). Coimbra: Almedina.
- Grün, R. (2018). *Da pizza ao impeachment: uma sociologia dos escândalos no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora Alameda.
- Guimarães, J. (2012). Interesse Público. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 147-151). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Huntington, S. P. (1975). The United States. Em M. Crozier, S. P. Huntington, & J. Watanuki, *The Crises of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Vol. 1, pp. 59-118). New York, NY, USA: New York University Press.
- Ibáñez, P. A. (1997). Por um Ministério Público dentro da legalidade. *Revista do Ministério Público*, 10(70), 9-41.
- IBOPE. (2010). *Quase metade dos brasileiros conhecem casos de compra de votos*. Obtido em 7 de fev de 2020, de IBOPE INTELIGÊNCIA: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/quase-metade-dos-brasileiros-conhecem-casos-de-compra-de-votos/>
- IBOPE. (2020). <https://www.ibopeinteligencia.com/institucional/ibope-inteligencia/>. (IBOPE INTELIGÊNCIA) Obtido em 2 de fev de 2020, de IBOPE INTELIGÊNCIA: <https://www.ibopeinteligencia.com/>
- Innerarity, D. (2016). *A Política em tempos de indignação* (2ª ed.). (J. P. Jorge, Trad.) Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Johnston, M. (2002). Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption. Em A. Heidenheimer, & M. Johnston, *Political Corruption. Concepts and Contexts*. London: Transaction Publishers.
- Kelsen, H. (1999). *Teoria Pura do Direito* (3ª tiragem, 6ª ed.). São Paulo: Editora Martins Fontes.
- Kerche, F. (2009). *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil* (Vol. 1). São Paulo, SP, BR: Editora da Universidade de São Paulo.
- Kerche, F. (2014). O Ministério Público no Brasil: Relevância, características e uma agenda para o futuro. *REVISTA USP*, 101, 113-120.
- Koerner, A., & Schilling, F. (2015). O direito regenerará a República? Notas sobre política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora. Em S. V. Cruz,



- A. Kaysel, & G. Codas, *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro* (pp. 75-90). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Obtido em 12 de jan de 2020, de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40378491/Direita\\_volver.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDireitas\\_em\\_rede\\_think\\_tanks\\_de\\_direita.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASIATUSB6BAPAD33V44%2F20200428%2](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40378491/Direita_volver.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDireitas_em_rede_think_tanks_de_direita.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASIATUSB6BAPAD33V44%2F20200428%2)
- Lara, A. d. (2017). *Ciência Política: Estudo da ordem e da subversão* (Vol. 1). Lisboa, PT: Edições ISCSP.
- Lavalle, A. G., Houtzager, P. P., & Achrya, A. (2004). Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. Em V. S. Coelho, & M. Nobre, *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 343-371). São Paulo: Editora 34.
- Lima, V. (2006). *Mídia: crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- Lippmann, W. (2017). *Opinião pública*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Litt, E. (1973). *Democracy's ordeal in America: a guide to political theory and action* (Vol. 1). New York, NY, USA: Dryden Press.
- Lopes Júnior, A. (2004). *Introdução crítica ao Processo Penal: fundamentos da instrumentalidade garantista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Maciel, D. A., & Koerner, A. (2002). Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova [online]*, 57, 113-133. doi:<https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>
- Maia, R. C. (2002). A democracia e a Internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. Em L. G. Mota, *Estratégias e Culturas da Comunicação* (pp. 56-77). Brasília: Editora da UnB.
- Maltez, J. A. (2018). *Manual de Ciência Política: Teoria Geral da República*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Martins, M. M. (2010). *Cidadania e Participação Política: temas e perspectivas de análise*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Matos, O. C. (2012). Transparência. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 117-130). Belo Horizonte: Editora UFMG.

- Mazzilli, H. N. (2015). *Introdução ao Ministério Público* (9ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Melgar, N., Rossi, M., & Smith, T. (2010). The perception of corruption in a crosscountry perspective: Why are some individuals more perceptive than others? *Economia Aplicada*, 14(2), 183-198.
- Melo, C. R. (2008). Corrupção eleitoral. Em L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 391-398). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Mendes, A. V., Bessa, L. F., & Silva, S. d. (2015). Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Revista da Administração Pública e Gestão Social*, 7(1), 1-52. Obtido em 13 de jan de 2020, de <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4557/2391>
- Moraes, A. d. (1999). *Direito Constitucional* (6ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Moreira, A. (2012). *Ciência política* (5ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Motta da Silva, M. (2008). *Direito, justiça, virtude moral e razão* (2ª ed.). Curitiba: Editora Juruá.
- Motta, L. E. (2012). Judicialização da Política e Representação Funcional no Brasil Contemporâneo: uma ameaça à soberania popular? *Quaestio Iuris*, 5(2), 256-285. doi:<https://doi.org/10.12957/rqi.2012.9878>
- Müller, F. (2003). *Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia* (3ª ed.). (P. Naumann, Trad.) São Paulo: Editora Max Limonad.
- Nascimento, R. J. (2011). *Lealdade processual: elemento da garantia de ampla defesa em um processo penal democrático*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- Oliveira, E. B., & Resende, M. E. (2001). A censura de diversões públicas no Brasil durante o regime militar. *Dimensões*, 12, 150-161.
- Pinho, J. A., & Sacramento, A. R. (2018). O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. *ENAP: Revista do Serviço Público*, 69, 108-208. doi:<https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3262>
- Pires, M. C. (2005). *Direito adquirido e ordem pública. Segurança jurídica e transformação democrática*. Belo Horizonte: Editora DelRey.
- Przeworski, A. (2004). Institutions Matter? *Government and Opposition*, 39(4), 527-540. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00134.x>.
- Quinault, R. E., & Stevenson, J. (1974). *Popular protest and public order: six studies in British history, 1790-1920*. Crows Nest: Allen & Unwin Publishing Co.

- Redhead, T. W. (2012). *The French Revolutions* (Vol. I). Bremen, HB, DE: Outlook Verlagsgesellschaft mbH.
- Reis, A. R., & Noschang, P. G. (2017). *O princípio da ordem pública como limitação à aplicação do direito estrangeiro*. Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Direito. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo. Obtido em 17 de fev de 2020, de <http://repositorio.upf.br/bitstream/riupf/1671/1/PF2017Arthur%20Reveilleau%20dos%20Reis.pdf>
- Rodríguez-Arana, J. (2016). Reflexiones sobre la regeneración democrática en gobiernos y administraciones públicas. Em J. Rodríguez-Arana, M. V. Comes, & J. A. Ruiz, *Calidad democrática, transparencia e integridad* (pp. 39-74). Logroño, ES: Cizur Menor / Thomson Reuters Aranzadi.
- Sadek, M. T. (2012). Ministério Público. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 454-460). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Sallum Júnior, B. (2015). *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34.
- Sankiewicz, A. (2011). *Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Santos, W. G. (2007). *Governabilidade e democracia natural* (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ, BR: Editora FGV.
- Santos, W. G. (2012). Democracia. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 106-111). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Silva, C. B. (2014). Frei Caneca e a crítica às ordens honoríficas: projetos alternativos de Estado e sociedade no Primeiro Reinado. *Anais do XVI Encontro Regional de História da ANPUH-Rio: Saberes e práticas científicas* (pp. 1-9). Rio de Janeiro: ANPUH-RIO. Obtido em 7 de mar de 2020, de [http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400005975\\_ARQUIVO\\_CamilaBorgesdaSilvaAnpuhRio2014.pdf](http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400005975_ARQUIVO_CamilaBorgesdaSilvaAnpuhRio2014.pdf)
- Silva, J. A. (2014). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (37ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- Slaughter, S. (2014). WikiLeaks and the Limits of Representative Democracy and Transnational Democratisation. Em B. Isakhan, & S. (. Slaughter, *Democracy and Crisis: Democratising Governance in the Twenty-First Century* (Vol. 1, pp. 166-185). London, England, UK: Palgrave Macmillan.
- Sousa, L. d. (2016). *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Souza, J. (2017). *A elite do atraso: Da escravidão à Lava Jato*. São Paulo: LeYa Editora.
- Souza, N. R. (2010). *Fundamentos Da Ciência Política* (Vol. 1). Curitiba, PR, BR: IESDE Brasil S.A.
- Susca, V. (2017). A Tecnomagia e o Cotidiano: Sociologia da Emoção Pública. *Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia*, 24(1), 3-12. doi:<http://dx.doi.org/10.15448/1980-3729.2017.1.23719>
- Teixeira, C. P. (2018). *Qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tonin, M. M. (2019). *Arbitragem, Mediação e Outros Métodos de Solução de Conflitos Envolvendo o Poder Público* (Vol. 1). São Paulo, SP, BR: Almedina.
- Vannuchi, C. M. (2018). A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais. *Revista Alterjor: Grupos de Estudos Alterjor: jornalismo popular e alternativo*, 1, 22-38.
- Verbicaro, D., Verbicaro, L. P., & Machado, A. V. (2018). A sociedade juridificada e o desmoronamento simbólico do homem democrático: relações entre o Jidiciário, mídia e opinião pública. *Revista Jurídica - UNICURITIBA*, 3(52), 190-212. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v53i4.3215>
- Vinx, L. (2007). *Hans Kelsen's Pure Theory of Law. Legality and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Viscardi, C. M. (2001). *O teatro das oligarquias: uma revisão da "política do café com leite"*. São Paulo: Com Arte.
- Vita, Á. d. (2012). Liberalismo. Em N. Bignotto, J. Guimarães, H. Maria, & M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (2ª ed., pp. 78-86). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Vitale, D. (2004). Democracia Direta e Poder Local: a experiência brasileira do orçamento participativo. Em V. S. Coelho, & M. Nobre, *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo* (pp. 239-254). São Paulo: Editora 34.
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e as novas instituições no Brasil democrático. Em V. S. Coelho, & M. Nobre, *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 210-238). São Paulo: Editora 34.

- Weber, M. (2001). Bureaucracy. Em J. M. Shafritz, & J. S. Ott, *Classics of Organization Theory* (5ª ed., pp. 73-78). New York: Harcourt College Publishers.
- Weber, M. (2005). *From Max Weber: Essays in Sociology*. (H. H. Gerth, & C. W. Mills, Edits.) Abington: Routledge.
- Werle, D. L. (2004). Democracia deliberativa e os limites da razão pública. Em V. S. Coelho, & M. Nobre, *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 131-156). São Paulo: Editora 34.
- Williamson, C. (2005). *The Laws of the Roman People: Public Law in the Expansion and Decline of the Roman Republic*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wolkmer, A. C. (2001). O pensamento político medieval: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. *Revista Crítica Jurídica*, 19, 15-31. Obtido em 7 de mar de 2020, de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45964672/Antonio\\_WOLKMER\\_-\\_Pensamento\\_Politico\\_Medieval.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3Do\\_PENSAMENTO\\_POLITICO\\_MEDIEVAL\\_SANTO\\_AGO.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45964672/Antonio_WOLKMER_-_Pensamento_Politico_Medieval.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3Do_PENSAMENTO_POLITICO_MEDIEVAL_SANTO_AGO.pdf)
- Zilio, R. L. (2016). *Direito Eleitoral. Noções preliminares. Elegibilidade e Inelegibilidade. Processo eleitoral (da convenção à diplomação). Ações eleitorais* (4ª ed.). Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico.